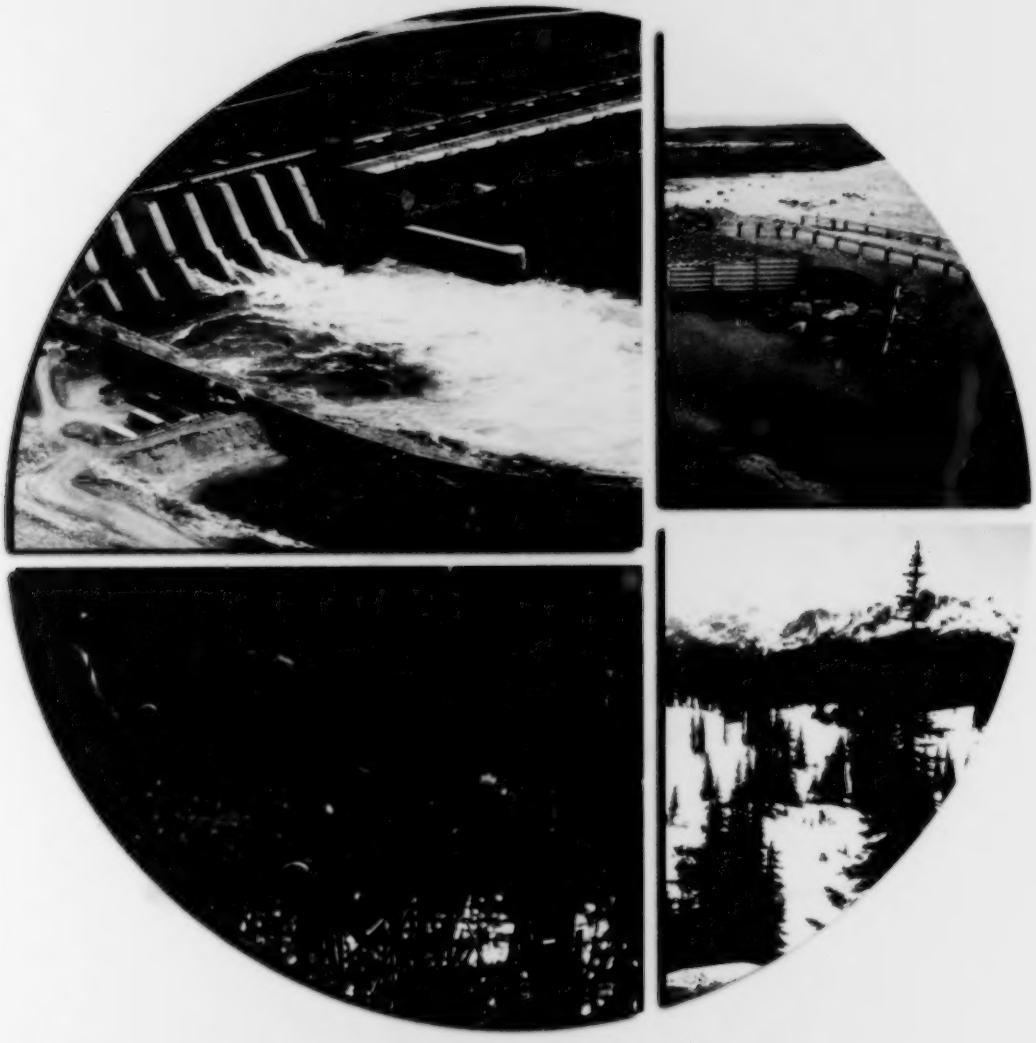
HOUSE OF COMMONS
CANADA

SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND ENVIRONMENTAL ASSESSMENT: Beyond Bill C-9



Report of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development

June 2003

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

103-07571/

... FOR A STRONGER AND LARGER ROLE IN THE ASSESSMENT OF ENVIRONMENTAL IMPACTS, FOR THE BENEFIT OF CANADIANS AND THE PUBLIC GOOD ...

SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND ENVIRONMENTAL ASSESSMENT: Beyond Bill C-9

OTTAWA, June 2003, 37th Parliament of Canada

STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

CHAIR

The Hon. Charles Caccia, M.P.	Davenport, Ontario

VICE-CHAIRS

John Herron, M.P.	Fundy—Royal, New Brunswick
Karen Kraft Sloan, M.P.	York North, Ontario

PARTICIPATING MEMBERS

Roy H. Bailey, M.P.	Souris—Moose Mountain, Saskatchewan
Bernard Bigras, M.P.	Rosemont—Petite-Patrie, Quebec
Joe Comartin, M.P.	Windsor—St. Clair, Ontario
Joe Jordan, M.P.	Leeds—Grenville, Ontario
Nancy Karetak-Lindell, M.P.	Nunavut, Nunavut
Rick Laliberte, M.P.	Churchill River, Saskatchewan
Clifford Lincoln, M.P.	Lac-Saint-Louis, Quebec
Gary Lunn, M.P.	Saanich—Gulf Islands, British Columbia
Bob Mills, M.P.	Red Deer, Alberta
Karen Redman, M.P.	Kitchener Centre, Ontario
Julian Reed, M.P.	Halton, Ontario
Hélène Scherrer, M.P.	Louis-Hébert, Quebec
Alan Tonks, M.P.	York South—Weston, Ontario

CLERK OF THE COMMITTEE

Eugene Morawski

LIBRARY OF PARLIAMENT RESEARCHERS

Tim Williams
Kristen Douglas

CONSULTANT

Stephen Hazel, Executive Director and General Counsel
Canadian Parks and Wilderness Society

THE STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

has the honour to present its

SECOND REPORT

In accordance with its permanent mandate under Standing Order 108(2), your Committee undertook, beginning in January 2003, a study of a draft report entitled "Beyond Bill C-9: Toward a New Vision for Environmental Assessment".

The Committee adopted the report on Thursday, May 1, 2003, with three dissenting opinions.

TABLE OF CONTENTS

WHY THIS REPORT? ix

INTRODUCTION: SOME REFLECTIONS ABOUT THE PAST AND THE FUTURE 1

CHAPTER 1: ARE WE ON THE RIGHT TRACK? 3

CHAPTER 2: IS FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT MAKING A DIFFERENCE? 7

2.1 Is Environmental Assessment Being Used to Address Major Environmental Issues and Projects? 8

2.2 Is Environmental Assessment Resulting in Benefits to the Environment? 10

2.3 Is the Federal Government Committed to Environmental Assessment? 10

CHAPTER 3: THE WAY TO GO 13

3.1 A Clear Vision for Federal Environmental Assessment 13

3.2 Effective Enforcement of Environmental Assessment Responsibilities 17

3.3 Use of Environmental Assessment as a Constructive Tool to Improve Projects 19

3.4 Panel Review of Major Projects 22

3.5 Assessment of Cumulative Environmental Effects 24

3.6 Achieving Federal Environmental Commitments Through EA 26

3.7 Panel Reviews and the Promotion of Meaningful Public Participation 29

3.8 Incorporation of Aboriginal Perspectives 31

3.9 Improvement of Strategic Environmental Assessment 34

CHAPTER 4: THE NEED FOR A NEW VISION 37

RECOMMENDATIONS 39

APPENDIX 1 — ENVIRONMENTAL ASSESSMENT CHRONOLOGY 43

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 45

DISSENTING OPINION — CANADIAN ALLIANCE 47

DISSENTING OPINION — BLOC QUÉBÉCOIS 55

DISSENTING OPINION — NEW DEMOCRATIC PARTY 57

MINUTES OF PROCEEDINGS 65

WHY THIS REPORT?

Members of the House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development dedicate this report to people who take to heart the public interest, think beyond the next election, and appreciate the fact that a healthy economy, in order to last, requires careful management and an appreciation of environmental and social values.

This report is for parliamentarians, policy makers, policy advisors and anyone interested in environmental assessment. Its aim is to give a clear sense of direction for environmental assessment through its recommendations. The report was made possible by the valuable testimony of witnesses on Bill C-9 before the Committee, consultations with knowledgeable people in the field of environmental assessment and, in particular, by Stephen Hazell. The technical and practical experience provided by him and numerous witnesses was considerable and provided the substance of the recommendations contained in this document.

This report is triggered by the narrow scope of Bill C-9, *An Act to amend the Canadian Environmental Assessment Act*. We felt an effort was needed to address the broader scope of environmental assessment in Canada. True, within the rules of procedure, it was possible to make some 76 amendments to Bill C-9 at the Committee stage, including the placing of Crown corporations under the Act (not a minor feat), and including a parliamentary review of the Act seven years after proclamation. But all this was not enough. Something was needed for the next review of the Act, scheduled to take place around the year 2010. It is our hope officials in the Privy Council Office, Environment Canada, the Canadian Environmental Agency and interested parliamentarians will examine this report and its recommendations before drafting the next bill.

The Canadian Environmental Assessment Act was first enacted by Parliament over 10 years ago in the hope it would make a significant contribution to sustainable development and the protection of the environment. If implemented, this report, which addresses the current shortcomings of federal law, could give momentum towards a stronger federal role in achieving sustainable development, for the benefit of Canadians and the public good.

June 2003

The Hon. Charles Caccia
Member of Parliament for Davenport
Committee Chair

INTRODUCTION: SOME REFLECTIONS ABOUT THE PAST AND THE FUTURE

For the last 30 years, governments have been rethinking their approach to decision making, recognizing that the well-being of people is intimately dependent on the well-being of the environment. Economic development and its benefits can no longer be viewed in isolation from the obvious damage that this development has caused to the environment, and the limitations that it has imposed on the capacity of future generations to meet their needs. Through many international meetings and studies, from Stockholm in 1972 to Johannesburg in 2002, the response to this new reality has become clear: decisions can be made and, more than this, *must* be made, that can meet the economic needs of people without damaging their equally important social and environmental needs. Indeed, the damage to the environment that has already occurred requires that decisions now be sought that may well put environmental and social needs ahead of those that are primarily economic. This is the challenge of sustainable development.

Governments in Canada, and around the world, have agreed to take on the responsibility to govern with sustainable development as a core principle in decision making. A well-designed and implemented system for assessing the environmental consequences of policies, decisions and projects is an absolute requirement in meeting this responsibility. A decade ago, the Government and Parliament of Canada declared their commitment to sustainable development and a healthy environment by enacting the *Canadian Environmental Assessment Act* (CEAA).

Further to CEAA, in 1998, the federal, provincial and territorial governments (with the exception of Québec which declined to sign in the absence of recognition of the distinct nature of its procedure for the examination and assessment of environmental impacts) signed the Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization which, in part, addresses the issues of cooperation, uncertainty and duplication of effort associated with the environmental assessment of proposed projects.[1]

Environmental assessment (EA) is declared in CEAA to be,

> an effective means of integrating environmental factors into planning and decision-making processes in a manner that promotes sustainable development.

Almost a decade later, the central question is whether federal EA is making a significant contribution to sustainable development and being used to make decisions that benefit the environment. If the answer to this question is no, then changing the EA process must be given the highest priority; if EA is not functioning properly, a central tool in achieving sustainable development is lost. The world and the well-being of its inhabitants cannot afford any more delays.

---

[1] The Sub-Agreement on Environmental Assessment to the Canada-Wide Accord.

CHAPTER 1: ARE WE ON THE RIGHT TRACK?

Canada's federal EA process developed over the last 30 years as a policy to improve planning and decision making related to development projects by providing information about likely environmental effects and mitigation measures. The Environmental Assessment and Review Process (EARP) was established by the federal Cabinet in 1973 and strengthened in 1984 when an order-in-council was issued. EARP was replaced by CEAA, which was enacted by Parliament in June 1992 and came into force in January 1995.

In January 2000, the Canadian Environmental Assessment Agency (Agency) commenced the required five-year review of CEAA, which included extensive consultations with the public, stakeholders, Aboriginal communities and governments, and provincial and territorial governments. In March 2001, at the conclusion of the five-year review, the government tabled Bill C-19, *An Act to Amend the Canadian Environmental Assessment Act*. On December 4, 2001, the House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development (the Committee) began its study of this bill.[2]

The Committee felt that the goals of Bill C-9[3] were laudable, and that the bill should improve CEAA and federal EA as a whole. The amendments made to the bill by the Committee, particularly with regard to improving meaningful public participation, would have helped to achieve these goals. Four government motions at report stage, however, have undone some of the Committee's work in this regard. The Committee voted — twice (first in Motion KS-20, then in the government's omnibus, amended Motion G-23) — for a 30-day comment period after the posting of information including screening reports. The screening report is the pivotal document in screening-level assessments (over 99% of all EAs) because it contains the basis for the government's decision about whether, and on what terms, to allow a project to proceed. Instead, the government has limited the effect of KS-20 by eliminating screening reports from its ambit and reducing the comment period to 15 days. Therefore, public input in decisions in the vast majority of these environmental assessments will be limited.

---

[2] The bill was originally introduced in the 1st session of the 37th Parliament as Bill C-19, but died on the *Order Paper* when Parliament was prorogued on September 16, 2002. By a motion adopted on October 7, 2002, the House of Commons provided for the reintroduction in the 2nd session of legislation that had not received Royal Assent. The bills would be reinstated at the same stage in the legislative process they had reached when the previous session was prorogued. The bill is referred to in the rest of this document as Bill C-9. Bill C-9 was given First Reading in the House of Commons on October 9, 2002.

[3] The three stated goals in the Report of the Minister of the Environment to the Parliament of Canada on the Review of the *Canadian Environmental Assessment Act* were: A certain, predictable and timely process; high-quality environmental assessments; and, more meaningful public participation.

Several witnesses, including Jamie Kneen, Co-chair of the Environmental Planning and Assessment Caucus, Canadian Environmental Network, raised the concern that the scope of the five-year review was limited and that Bill C-9, even with amendments, overlooks major issues:

> We welcome the proposed amendments to the *Canadian Environmental Assessment Act* embodied in Bill C-9, but they are modest, and as a whole do not take us further down the road toward sustainability. In fact, the bill is notable as much for what has been left out as for what it contains. It is clear that the whole five-year review has been an exercise in reduced expectations, from the outset of the public consultation process to the wording of the bill in front of you. ... Our conclusion is that the five-year review does not allow meaningful time for discussion on these topics, and there's a need for a larger discussion about environmental assessment. (Meeting 64)

Jerry DeMarco, Managing Lawyer and Acting Executive Director, Sierra Legal Defence Fund (Toronto), suggested a number of items that should be included in a consideration of EA issues not addressed by Bill C-9.

> This Committee may also wish to consider doing hearings on environmental assessment broadly, as opposed to just this bill. This bill makes some improvements, but it isn't a very comprehensive look at whether or not we're doing a good job overall in terms of performance indicators in environmental assessment; how good a job environmental assessment is doing on the ground; or if we have done any follow-up to see if mitigation measures are really reducing environmental impacts. (Meeting 60)

The Committee attempted to incorporate some of the concerns expressed by witnesses; even if these were outside the stated goals of Bill C-9. The removal of blanket exemptions for Crown corporations for example, is a significant improvement to the bill. The Committee was, however, restricted by Parliamentary procedure in its capacity to deal with many of the issues that stakeholders raised, such as those described above.

This report is intended to address these concerns as an indispensable supplement to the Committee's reporting of Bill C-9 to the House of Commons. Further, the Committee believes that Parliament and the Government of Canada would welcome a report on what is needed to ensure that projects, policies and programs are environmentally sustainable and protect the integrity of ecosystems, and by reflection, the health and well-being of Canadians.

This report examines areas where the current federal approach has not succeeded, sets out a number of important challenges that remain to be addressed, and provides recommendations on what should be done. The report deals with the basic questions:[4]

1. Is EA leading to tangible benefits to natural ecosystems?
2. Are departments and proponents in compliance with CEAA or are they avoiding the law?
3. Is EA helping proponents improve their projects?
4. Is EA helping the federal government, in cooperation with its provincial and territorial partners, to achieve its environmental commitments and goals?
5. Are Canadian taxpayers benefiting from their investment in the EA process?
6. Is the public being adequately engaged?
7. Are Aboriginal rights and perspectives being respected?
8. Are government policies, programs and plans being assessed for their environmental impacts and consequences?

In short, how can the federal EA process be improved to better meet the goals of sustainable development?

The Committee hopes this report lays the foundation for a subsequent bill to be introduced within the next seven years, in concurrence with the seven-year Committee review as placed in Bill C-9 by the Committee.

---

[4] The source of these questions is the testimony that was brought to the Committee by witnesses from across Canada. Examples of quotes relevant to each of the listed questions, cited as to their location in this report, are as follows:

1. Pierre Fortin, page 28.
2. Rodney Northey, page 15, David Coon, page 20.
3. William Borland, page 20, Robert Gibson, page 21.
4. Don Sullivan, page 9, Peter Ewins, page 28.
5. Elizabeth May, page 21.
6. Michelle Campbell, page 30-31.
7. Garry Lipinski, page 31-32, Diom Romeo Saganash, page 32, Paule Halley, page 32-33, Matthew Coon Come, page 33, Natan Obed, page 33.
8. Joan Kuyek, page 35.

CHAPTER 2: IS FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT MAKING A DIFFERENCE?

The Web site home page for the Agency declares in large font: *Environmental Assessment: Making a Difference*. But is it really?

The Committee believes that EA is, by and large, taken much more seriously by the federal government than it was in the late 1980s; however, tangible benefits to the environment are difficult to identify. Stephen Hazell, former Director of Regulatory Affairs at the Agency and author of *Canada v. The Environment: Federal Environmental Assessment 1984-1998,* observes:

> [CEAA] has clearly spurred the development of a culture of environmental assessment in at least parts of all major federal departments. The CEAA public registry system has greatly increased public access to information about federal environmental assessments, notwithstanding the concerns of the Parliamentary Commissioner for the Environment and Sustainable Development.

Hazell notes that possibly the most important benefit of CEAA has been in proposing measures to mitigate the adverse environmental effects of projects. Bill C-9 amendments regarding follow-up to EAs should help ensure such measures are implemented and are effective.

In March 2000, the Agency published a booklet entitled *Federal Environmental Assessment: Making a Difference*, which describes the benefits of CEAA EAs for 12 projects. How representative these projects are of EA in Canada is difficult to assess given that they are a small proportion of the 30,000 projects completed under CEAA so far, and standardized indicators or measures of success were not explicit. However, the booklet does represent a recognition that EAs must lead to concrete benefits for the environment, and not serve merely as an exercise that may or may not affect actual decisions about how or whether projects should proceed.

To really make a difference, the Committee firmly believes that EA should:

- Lead to projects, policies and programs that benefit the environment;
- Result in ecosystems that retain their integrity; and
- Include opportunities for meaningful public participation.

The Committee asks the following questions to assess whether EA is making a difference:

- Is EA being used to address major environmental issues and projects?

- Is EA resulting in benefits to the environment?
- Is the federal government seriously committed to EA?

2.1 Is Environmental Assessment Being Used to Address Major Environmental Issues and Projects?

One way of determining if EA is making a difference is to ask whether or not and how EA, CEAA in particular, is being applied to key environmental issues and projects, for example:

- Is EA being employed to address overcutting and overharvesting issues, such as the policies which led to the destruction of the Atlantic cod fishery and declines in Pacific salmon stocks?

  The Government of Canada has consistently opposed applying federal EA to the issuance of fishing licences and allocations, even to the most environmentally destructive forms of fishing such as bottom trawling.

- Has EA been used to assess the dangers posed by greenhouse gas emissions?

  The Agency held a workshop in early 2002 on applying EA to climate change issues, but how much attention was paid to that workshop? Otherwise greenhouse gas emissions figure infrequently in federal environmental assessments.

- Is EA being used to deal with continuing fragmentation of wilderness landscapes?

  CEAA (with other EA processes) will almost certainly be applied to the Mackenzie gas pipeline and the Yukon/British Columbia portions of the Alaska Highway pipeline, and has been applied to projects such as new diamond mines in the Northwest Territories, the Voisey's Bay nickel mine in Labrador, and the Cheviot coal mine in Alberta. Massive road building and logging schemes, however, are typically approved in northern regions of many provinces without involving federal or provincial EA. EAs of major projects in intact wilderness areas rarely consider the need to establish networks of protected areas to ensure that wilderness values are sustained.

- Is EA being applied to address biodiversity issues such as threats to endangered species and problems with invasive species (e.g., purple loosestrife, zebra mussel, spiny water flea)?

  Endangered species issues are often considered in federal EAs when information is available to EA practitioners (which is not always the case). Invasive species introductions into Canada are usually accidental so application of EA here is more difficult; however, CEAA could be used to examine activities (e.g., releases of bilge water in Canadian waters) that can result in invasive species being released into Canada.

Witnesses provided many examples of major projects that should have triggered a panel review or comprehensive study but did not. For example, a seriously flawed EA was described by Don Sullivan, Executive Director of Manitoba's Future Forest Alliance. He explained how the CEAA assessment of the gigantic Tolko logging project in northern Manitoba (11 million hectares) was limited to assessing the environmental impact of two bridges and their abutments. His evidence provides a dramatic example of the way in which narrow project scoping results in major landscape-scale development without any coordinated assessment of the environmental impacts.

> The federal government has exclusive authority over several environmental issues not addressed by any of the provincial regulatory review processes, including fisheries and migratory birds. ... It also bears noting that the federal government was the first signatory to the Biodiversity Convention which was subsequently ratified in 1992 and the Canadian Environmental Assessment Agency has published a guide to assessing biodiversity impacts. Nevertheless, there was no consideration of biodiversity impacts even for an assessment limited to a bridge and the physical effects of other bridges. For years leading up to the proponent's *Navigable Waters Protection Act* bridge application, the Alliance sought to trigger federal panel reviews under section 46 of the CEAA due to the transboundary effects of forest harvesting from the proposed Repap/Tolko and LP projects. Each of these requests was denied. Thus, the interprovincial and international effects of mill expansion discharging into interprovincial waters and forest harvesting destroying internationally significant bird habitat and millions of hectares of high quality fish habitat were never considered by the Minister. (Meeting 73)

The Committee also heard about the proposed Bruce nuclear waste storage facility, which was not referred to a panel review. Normand de la Chevrotiere, President of the Inverhuron and District Ratepayers Association, spoke in highly emotional terms about the potential health consequences of the proposed storage facility, for which there was no panel review even though it would be the world's largest nuclear waste storage facility.

Other witnesses complained about the November 1996 decision by the Minister of International Trade and the Minister of Finance not to conduct an EA with respect to the sale of two CANDU reactors to China supported by a $1.5 billion loan by the Government of Canada.

The Committee concludes that although thousands of small projects are assessed more or less effectively under CEAA each year, many large, potentially environmentally damaging projects avoid assessment or are scoped so narrowly as to make the EA of questionable value.

2.2 Is Environmental Assessment Resulting in Benefits to the Environment?

With the exception of limited anecdotal evidence, the benefits of EA to the sustainability of projects and the protection of ecosystems has not been monitored in a systematic manner. The Committee notes that in 1998 the Commissioner of the Environment and Sustainable Development observed that "[t]he federal government is not gathering the information needed to let Canadians know whether or not environmental assessment is achieving expected results." (Paragraph 6.5, Chapter 6, 1998 Report)

The Committee believes that the provisions in Bill C-9 that require follow-up for project EAs should result in better information about how EAs are benefiting the environment. However, determining whether or not EAs will generate environmental benefits is difficult until adequate ecological baseline studies are in place. Some federal authorities, such as Parks Canada Agency, are currently preparing such studies within the framework of national park management plans and the ecological integrity program.

2.3 Is the Federal Government Committed to Environmental Assessment?

Many witnesses were not convinced that senior levels of government are committed to EA. One indicator of low levels of commitment is the cuts to funding and personnel for EA in recent years. An Agency study estimated that total federal spending on EA was roughly $40-$45 million in 1995, the first year of CEAA's implementation. The Green Plan provided about $32 million of that total. With the termination of the Green Plan in March 1997, funding for EA was sharply reduced with little public debate. Exact spending figures are difficult to extract from government documents, as EA spending is spread across government. Some of that Green Plan funding has been rolled into the permanent budgets of the Agency and departments, but the shortfall is still dramatic. Further, Treasury Board funding for the Agency's public participation program ($1.2 million/year) ended on March 31, 1998, and was replaced by funding for public participation in review panels directly related to the overall level of panel review activity in a given year. Although the Agency established a planned level of $1 million in participant funding, actual 2001-2002 participant funding costs are expected to be less than $100,000. According to the Minister of the Environment, David Anderson, the government is committed to providing an additional $51 million over the next five years to implement the revised EA process.

A second indicator is that none of the four most recent ministers of the Environment have used their authority to order panel reviews under sections 26, and 46 to 48 for a project that may cause significant adverse transboundary environmental effects. Panel reviews have been requested for the proposed Greenwich commercial resort adjacent to Prince Edward Island National Park, the Diavik diamond mine in Northwest Territories, the Bruce nuclear waste storage facility, the Vancouver Port Corporation's Deltaport container terminal project in the Fraser River delta, and for the

Louisiana-Pacific oriented strand board mill and Tolko projects in Manitoba, among others. The failure to use these powers has not occurred because of any reluctance on the part of environmental and Aboriginal groups to request such referrals.

A third indicator of low levels of commitment to EA at senior levels is that little progress is being made in assessing the environmental impact of proposed policies, programs and plans that need Cabinet approval (a 1990 Cabinet directive requires that such a "strategic environmental assessment" be undertaken). In this respect Canada lags behind many countries, particularly in the European Union, which have already put into practice strategic environmental assessment regimes. In addition, implementation of the Cabinet directive is sporadic and, to make matters worse, it was weakened in 1999. In 1998 the Commissioner of the Environment and Sustainable Development found that "Departments have been slow to implement EA of programs and policies as required by a 1990 Cabinet directive." The Commissioner recommended that, "The Canadian Environmental Assessment Agency should work with other federal departments and agencies to improve compliance with the Cabinet directive on the environmental assessment of policies and programs." (Chapter 6, 1998 Report)

The Committee sees grounds for cautious optimism in the improvements made to federal EA by Bill C-9, as amended. However, the historical reality is that the commitment of Cabinet and Privy Council Office to EA has been sporadic to non-existent in recent years.

CHAPTER 3: THE WAY TO GO

Clearly there are key challenges facing federal EA that have not been addressed, or only partially, by Bill C-9. In this report the Committee makes recommendations to address them, in the hope that the Government of Canada will act upon them. The key challenges could be described as follows:

- Providing a clear vision for federal EA;
- Effectively enforcing EA responsibilities;
- Employing EA as a constructive tool to improve projects;
- Conducting panel review of major projects;
- Assessing cumulative environmental effects;
- Achieving federal environmental commitments through EA;
- Promoting meaningful public participation;
- Incorporating Aboriginal perspectives;
- Improving of strategic environmental assessment.

3.1 A Clear Vision for Federal Environmental Assessment

As noted, Bill C-9 is important in the short-term. Over the longer term, further government and parliamentary attention is required to ensure that projects, policies and programs are environmentally sound, and the integrity of ecosystems is protected.

In 1999, prior to starting the five-year review, the government determined that the review would be undertaken by the Agency (and not a parliamentary committee) and that the scope of the review would be narrowly defined. When Environment Minister David Anderson directed the Agency to prepare amendments for tabling in Parliament in the autumn of 2000, the tight timing clearly precluded an in-depth review of CEAA.

It is important to note that although CEAA has been in force for seven years, the essential structure (e.g., screenings, panel reviews with oversight, as well as panel administration by a federal agency) and features (e.g., assessments of projects to determine adverse environmental effects and their significance) differ little from the EARP Guidelines approved by Cabinet in early 1984. Thus, in 18 years the core structures and features of the federal approach to project EA have not changed substantially. The five-year review could have undertaken an analysis of federal EAs and identified new ways, where appropriate, to conduct them; in large measure, this was not done.

The Committee's view is that the current emphasis on *process* must be matched by an emphasis on *results* on the ground. In addition to providing information to decision makers about adverse effects of projects, EA must deliver *results*, i.e. provide projects, policies and programs that benefit the environment, and ensure the integrity of ecosystems. Furthermore, the EA *process* must offer opportunities for meaningful public participation.

During hearings, the Committee noted that neither CEAA nor Bill C-9 clearly articulates the expected results of federal EA, nor how these results are to be measured. The preamble to CEAA describes the government's intention "to achieve sustainable development by conserving and enhancing environmental quality." The legislated purposes of CEAA as it stands[5] are to "ensure that the environmental effects of projects receive careful consideration"; "encourage responsible authorities to take actions that promote sustainable development and thereby achieve or maintain a healthy environment and a healthy economy"; "ensure that projects ... do not cause significant adverse environmental effects outside the jurisdictions in which the projects are carried out"; and "ensure that there be an opportunity for public participation in the environmental assessment process". These four purposes are important. In addition, the Committee believes that another important purpose of the Act should be to ensure that alternatives to the proposed project be considered. Yet, the level of achievement for the original four purposes has not been measured systematically, and evidence as to how well federal EA is achieving results is largely anecdotal. One of the consequences and problems arising from the lack of information about the success of EA in achieving environmental benefits is public confusion. According to Paul Muldoon of the Canadian Environmental Law Association, this confusion can lead to a distrust of EA in Canada.

> I think it's fair to say there is a crisis in credibility with environmental assessment in Canada. I think the public is very confused. They are often given the impression that a project undergoes a thorough, fair, and environmentally comprehensive assessment, but we find that the process was used to legitimate unsustainable and environmentally harmful activities. As a result, they are both confused and frustrated with the process, but more importantly, with the result. Process is not good enough if the result is a project that is or becomes unsustainable. (Meeting 70)

In addition to the lack of reliable analysis of environmental results achieved under CEAA, Peter Duck, President of the Bow Valley Naturalists, noted that each EA needs to follow criteria that would ensure consistency among assessments so that the public can understand how a determination is made.

---

[5] Bill C-9, as amended by the Committee, would change the purposes of the Act to, among other things, ensure that a precautionary approach is taken so as to ensure that projects do not cause significant adverse effects.

> If we're to achieve consistency and transparency, we need to establish and use criteria for making these decisions. It's important for the public to know how that determination is being made. It may change over time, and it may change from one assessment to another, but we need to have those frameworks out there, so that the public understands how those decisions are being made. (Meeting 66)

But so far, federal resources have largely been devoted to implementing the prescribed process. Little attention has been paid to achieving concrete results that benefit the environment and enhance the sustainability of projects. The Committee believes that in future, federal EA must include the achievement of results measured in terms of project sustainability, integrity of ecosystems and improved decision making through public involvement; the mere completion of EA activities is not enough. Therefore, the Committee urges the Government of Canada to develop specific goals, targets, and performance measures for CEAA as argued by Lucien Cattrysse, Chair of the Technical Advisory Group for the Canadian Environment Industry Association. (Meeting 64)

This discussion would be incomplete without examining another crucial issue: the meaning of the terms "significance" and "significant adverse environmental effect." In his testimony, Rodney Northey, Counsel for Environmental Defence Canada, pointed out that the crux of CEAA and the performance of an EA rely on the interpretation of the term "significant environmental effect":

> To me the whole test of this act is: What is a significant effect? ... There is no definition of "significance" anywhere. The Canadian Environmental Assessment Agency is reluctant to provide a definition. In the 30,000 assessments that have gone on to date, there's only one where I think there's been a finding of significance. ... I would say that there is a massive bureaucratic imperative against a finding of significance because then you've got to go fund the panel review. So how does one create some independent means of assessing whether an effect is significant? ... I don't think right now there are requirements that the standards be articulated in an assessment and I think this committee should demand that an assessment include reference to the relevant standards, and an assessment of significance in relation to those. (Meeting 73)

The term "significance" appears to have lost much of its meaning, and hence its utility. Under CEAA, the environmental quality goal — the standard applied to EAs conducted under the legislation — is the avoidance or minimization of significant adverse environmental effects. In Canada's national parks, however, a different, and much clearer, standard prevails. Under the "ecological integrity" standard used by Parks Canada, the result to be achieved is the maintenance of parks unimpaired for future generations.

In future, CEAA should apply a different standard when assessing potential environmental impacts within national parks to ensure that the result of maintaining ecological integrity is achieved, rather than the avoidance of "significant" adverse

environmental effect. Even outside national parks, the Committee questions the value of the "significance" test as it is currently being applied, and urges the government to develop more positive, measurable standards for all CEAA EAs.

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE *CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT* BE AMENDED TO INCORPORATE AN EFFECTIVE APPROACH THAT WOULD ACHIEVE TANGIBLE RESULTS IN ENVIRONMENTAL ASSESSMENTS, BOTH IN TERMS OF PROJECT SUSTAINABILITY AND ECOSYSTEM INTEGRITY. THE COMMITTEE FURTHER RECOMMENDS THAT SPECIFIC TARGETS, PERFORMANCE MEASURES AND PROCESS STANDARDS BE DEVELOPED IN ORDER TO ACHIEVE THESE RESULTS.

THE COMMITTEE FURTHER RECOMMENDS THAT THE TERM "SIGNIFICANT," IN THE PHRASE "SIGNIFICANT ADVERSE ENVIRONMENTAL EFFECT," BE DEFINED IN THE *CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT* TO INCLUDE AT LEAST THE FOLLOWING FACTORS:

- **AN EFFECT THAT EXCEEDS ANY REGULATED FEDERAL OR PROVINCIAL ENVIRONMENTAL QUALITY STANDARD OR TARGET;**

- **AN EFFECT THAT IS INCONSISTENT WITH ANY INTERNATIONAL COMMITMENT OF THE GOVERNMENT OF CANADA; AND**

- **AN EFFECT THAT EXTENDS INTO ANY TERRITORY THAT IS WITHIN THE JURISDICTION OF A GOVERNMENT OTHER THAN THE FEDERAL GOVERNMENT, AND WHICH HAS BEEN THE SUBJECT OF A PUBLICLY STATED CONCERN OF THE GOVERNMENT OF THAT JURISDICTION.**

IN ADDITION, BECAUSE OF THE IMPORTANCE, IN LAW AND PRACTICE, OF THE TERM "SIGNIFICANCE," ITS DEFINITION SHOULD CONTINUE TO BE STUDIED IN ORDER TO ENSURE THAT ITS STATUTORY DEFINITION DOES NOT LIMIT THE MINISTER'S POWER TO ACT WHEN NECESSARY.

3.2 Effective Enforcement of Environmental Assessment Responsibilities

Self-assessment, which means that the federal department empowered to make a project decision is also the authority that conducts the EA (except for panel reviews and mediations), is a key CEAA principle. A major benefit of self-assessment is that federal departments are engaged in the work of understanding for themselves the environmental effects of projects over which they have decision-making authority. The five-year review did not consider whether the system of self-assessment itself is a major factor limiting the quality and effectiveness of EAs under CEAA, but many witnesses suggested that is indeed the case.

For example, Paul Muldoon criticized the self-assessment system on the grounds of a lack of an independent, arm's-length relationship between the body conducting the EA and the ultimate decision maker.

> The Canadian Environmental Law Association has been long critical on something that goes to the root of the Act, the self-assessment process. We have government agencies assessing their own projects. We realize the Commissioner of the Environment and Sustainable Development has also been very critical of this aspect. We've been saying it for some 20 years, and we feel compelled to say it again: the self-assessment process must be replaced by a binding process administered by independent central agencies with the power to compel compliance with the Act. (Meeting 70)

The Committee also heard from Ed Whittingham, Director of the Banff Environmental Action and Research Society, who provided a clear example of where the self-assessment system brings about an apparent conflict of interest involving Parks Canada that could lead to potential bias in EA decisions.

> Parks Canada is both proponent and responsible authority in 25% of EAs in Banff National Park. As you can imagine, being RA proponent can lead to a certain degree of conflict of interest. Secondly, Parks Canada, after it had its budget slashed by about 25% in 1996, has been faced with other means of raising revenue. Two of those means are keeping people in the park longer, and also bringing people into the park during the shoulder seasons, i.e., the fall and the spring, when normally they wouldn't be coming to the park. We think this lends bias of approval to projects that do exactly that. (Meeting 61)

The Commissioner of the Environment and Sustainable Development, in 1998, examined the compliance of federal departments with CEAA process requirements. Based on a study of 187 EAs, the Commissioner found that "screenings may not consider all of the elements of a project or all of its potentially significant environmental impacts" and that "monitoring of mitigation measures and follow-up of environmental results are insufficient." The Commissioner also reported that, "there are significant deficiencies in the quality and usefulness of public information about federal environmental assessment, particularly information on screenings." (Chapter 6, 1998 Report)

Not only has departmental compliance with CEAA requirements been unimpressive, but also there is no enforcement power under the Act that would allow the Agency to improve matters. The Act grants no powers to make enforceable decisions or impose penalties for non-compliance. Bill C-9 would provide additional duties to the Agency to promote and monitor compliance, and, as amended by the Committee, would require the Agency to ensure compliance by federal authorities, responsible authorities and proponents, but even the new provisions do not include penalties for non-compliance. Even expanding the Agency's duties may be of little value, as the new duties are unaccompanied by powers that would permit those duties to be effectively fulfilled. According to Robert Gibson, visiting scholar at the Sustainable Development Research Institute at the University of British Columbia, the lack of enforcement provisions has made the achievement of CEAA's objectives difficult.

> CEAA contains no means of setting and imposing terms and conditions of approval. Instead it relies on a highly inconsistent set of permitting, contracting and other vehicles many of which are ill designed for the purpose. (Meeting 65)

Bill C-9 responds to this issue obliquely and partially through a proposed amendment to section 20(3) of CEAA, which provides that in determining and implementing mitigation measures, a responsible authority is not limited to the powers, duties and functions laid out in its governing statute.

Several witnesses proposed that the self-assessment system be modified or replaced. They advocated a system of enforceable EA decisions, possibly generated by an independent agency. Elizabeth May, Executive Director of the Sierra Club of Canada, for instance, supported the establishment of an arm's-length agency, stressing that penalties are needed to ensure compliance:

> We, of course, over the years have noted that some of the things about CEAA, and before that the *Guidelines Order*, inherent in the environmental assessment process, create, essentially, a conflict of interest, in that self-assessment means the department that most wants to have a project proceed is responsible for making all the key determinations, in most cases — sometimes it's slightly more arm's-length than that. What changes can you bring to make a difference? Bring in some penalties for failure to observe the Act. Bring in some requirements. (Meeting 61)

The Committee believes the key issue before the government is the fundamental nature of the environmental assessment process. The seven-year review of the Act that is required under Bill C-9 should examine whether changes made under that bill have improved environmental assessment performance or not, and if not, the idea and process of self-assessment should be re-examined.

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT PRIOR TO, AND IN PREPARATION FOR, THE SEVEN-YEAR REVIEW BY THE PARLIAMENTARY COMMITTEE, THE COMMISSIONER OF THE ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT SHOULD BE ASKED TO REVIEW THE OPERATION OF FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT UNDER CEAA, AS AMENDED BY BILL C-9.

The Committee considers that a system for issuing enforceable EA permits by federal departments in accordance with guidelines prepared by the Agency would allow retention of the self-assessment approach of CEAA, but with more departmental accountability. Departments' could be given broad authority to set terms and conditions for mitigation and follow-up in an EA permit.

A related improvement would be to make it an offence for a federal department or proponent to proceed with a project without an EA permit, or in breach of the terms and conditions of the permit. Such a permit system would build on the amendments made to the bill by the Committee at report stage to the duties of the Agency and would allow the Agency to scrutinize departmental compliance with the legislation, ensuring that projects do not proceed unless all EA requirements were met.

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE *CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT* BE AMENDED TO ESTABLISH A SYSTEM FOR THE ISSUANCE OF ENVIRONMENTAL ASSESSMENT PERMITS BY FEDERAL DEPARTMENTS, IN ACCORDANCE WITH CRITERIA PREPARED BY THE AGENCY, GIVING DEPARTMENTS AUTHORITY TO SET TERMS AND CONDITIONS FOR MITIGATION AND FOLLOW-UP.

THE COMMITTEE FURTHER RECOMMENDS THAT THE *CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT* BE AMENDED TO PROHIBIT, THROUGH THE USE OF PENALTIES, A FEDERAL DEPARTMENT OR PROJECT PROPONENT FROM PROCEEDING WITH A PROJECT WITHOUT A PERMIT, OR IN BREACH OF TERMS OR CONDITIONS OF A PERMIT.

3.3 Use of Environmental Assessment as a Constructive Tool to Improve Projects

Regrettably, CEAA is seldom used as a constructive tool to improve the sustainability of projects. In practice, inside and outside government, CEAA is too often viewed as a problem to be managed, and a burden on the proponents of industrial developments. The commitment to CEAA in many federal departments and industry is grudging, even if this reluctance is not stated publicly. Project decisions are frequently made long before EAs are conducted, making the relevance of EA (other than as a

process for bringing forward mitigation measures) questionable. CEAA appears to assume that responsible authorities are both amenable to, and fully capable of, making environmentally sound decisions once the right information is put before them. The evidence demonstrates that the validity of this assumption is questionable. The information acquired by proponents through the EA process, in the absence of a framework of explicit environmental objectives and targets, seems to be largely wasted, rather than being used to improve the project to the benefit of the environment.

Witnesses appearing before the Committee provided examples of projects that were not assessed because they were determined to fall outside the purview of the Act, yet the projects had potentially environmentally harmful impacts. Based on his assessment of several cases, David Coon suggested that responsible authorities have been trying to avoid EA.

> It would appear to us, based on these kinds of case studies, that the responsible authorities, to the degree possible, are trying to avoid CEAA or minimize its utility. CEAA is a hoop to jump through, and we don't see the bill as addressing this problem particularly. (Meeting 69)

Federal departments have tended to avoid the inclusion of new or revised regulatory regimes in the Law List Regulations, because inclusion would render these processes subject to CEAA. Crown corporations, such as the Export Development Corporation, have made determined efforts to ensure that their operations are not subject to CEAA. To make matters worse, CEAA does not even apply, except in truly extraordinary situations, to projects undertaken in the Mackenzie Valley under a recently enacted federal statute, (the *Mackenzie Valley Resource Management Act*, S.C. 1998, c. 25).

Industry representatives, such as William Borland of the New Brunswick Environmental Industry Association, suggested that environmental management choices are being made that will allow proponents to avoid being subject to CEAA. In so doing, proponents may well be able to avoid the perceived burden of EA, but they also may not be making the best environmental decisions.

> My own experience with the federal assessment process has seen development options overlooked to avoid federal land and avoid federal funding in order to avoid a federal assessment process. This has been done because the process was seen as open-ended, seen as a black hole. Once you got into it, you were never quite sure when or whether you'd ever get out. From the point of view of trying to budget a project, and from the point of view of looking at an economic window of opportunity, CEAA has the potential to be a disaster. In each case that I have dealt with, an environmentally acceptable alternative was chosen, but I might question whether the best environmental option was chosen. (Meeting 71)

There are other negative aspects to the current application of CEAA. One concern that the Committee heard repeatedly was that CEAA was being used simply to mitigate negative effects rather than to encourage positive steps in the planning stages

of a project. By focusing on significant adverse environmental effects, the EA system is seen to discourage proponents from including in their projects elements that provide positive benefits to the environment. As Robert Gibson pointed out:

> There should be a requirement under CEAA to take into account positive as well as negative effects. A colleague of mine, who was once the Director of Fish and Wildlife in Prince Edward Island, attempted to persuade the proponents of the fixed link bridge to include some habitat enhancements in the project. It would have been not very difficult. It would have been not very expensive. It would have been of substantial long-term benefit. He was not successful. (Meeting 65)

The Committee was encouraged to learn from Dr. Gibson that in some cases a more positive outlook is being taken. However, such instances appear to be exceptions to the rule.

> The [Voisey's Bay panel] required the proponents, through the guidelines for preparation of an environmental impact statement, to show that the undertaking would in the end leave the communities and ecosystems affected better off than when they began the concept of a net improvement. ... the whole idea of sustainable development is premised on the idea that what we're doing now is not sustainable. So it amounts to reversing direction from progressive unsustainability to something that is improving our situation. You can't do that by merely reducing the negative effects. That just makes you go down the hill more slowly; it doesn't move you in a progressive direction toward greater sustainability. The panel, recognizing this tension between the purpose of improving the situation and the normal interpretation of the law, which is to mitigate the most significant adverse effects, chose the higher test. (Meeting 65)

Although CEAA is not generally seen as a constructive management tool, the Committee heard from many witnesses suggesting that CEAA could be a positive force in managing project planning and monitoring. Elizabeth May offered these compelling thoughts:

> The hard political reality is when the powers that want a project, an environmental review is perceived to be an obstacle. Environmental review and the public's participation rights will be trampled. ... It's not only the environmental damage that comes from skipping environmental assessment, or doing it incorrectly. There are often economic costs to bad planning. I could give you a whole lot of examples, from the incinerator built in Sydney in the late eighties and early nineties, where they said they didn't need an environmental assessment, except for a preliminary one, because it was an environmental project. They went ahead with it. Good planning would have caught the fact that $55 million was being wasted on something that didn't work. (Meeting 61)

Lucien Cattrysse also stressed that a good EA process is a valuable planning tool for projects as a whole.

> There's the old saying, an ounce of prevention, a pound of cure. The cost of an environmental assessment is typically 1% to 3% of the capital cost of the entire project, and that's a small price to pay, in our opinion, for some pretty effective

> decision-making information to be at hand for a project. ... There seems to be a natural way to roll [the information generated by the environmental assessment] into an environmental management plan and then roll that information into an environmental management system that can be used as a framework for the whole organization around the project. (Meeting 64)

The challenge, then, is to determine how EA can be promoted as being a constructive tool with industry, federal departments, and decision makers so as to achieve results that benefit the environment. Ideally, the application of strong EA requirements should be welcomed as a way to enhance project planning, improve environmental protection, and in some cases, reduce costs.

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE MINISTER OF THE ENVIRONMENT DEVELOP AND IMPLEMENT MEASURES TO ESTABLISH ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AS A CONSTRUCTIVE TOOL THAT ENHANCES PROJECT PLANNING AND IMPROVES ENVIRONMENTAL PROTECTION.

3.4 Panel Review of Major Projects

The bulk of federal EA resources are devoted to conducting screenings (which make up over 99% of all federal EAs) for small projects such as building pit privies in national parks, repairing wharves, and conducting scientific research in migratory bird nesting grounds. At the other end of the spectrum, major development projects that could have catastrophic effects on the environment are often assessed inadequately or not at all because of the limited application of the four CEAA triggers (i.e., federal land disposition, federal funding, federal proponent, federal license or permit included in the Law List Regulations).

The four triggers under CEAA assume narrow limits on federal authority. The Committee believes that this restriction prevents sufficient attention from being given to the assessment of major projects that could have irreversible and harmful effects on the environment. Projects of that order of magnitude should be assessed in a coordinated way by all levels of government involved, and with the full and active participation of the interested public.

Legal issues aside, the federal government is clearly seen by some members of the public as the level of government that should protect the Canadian environment. According to David Coon:

> When Canadians are asked what they believe the federal government's primary responsibilities should be, in addition to questions of national defence, they identify repeatedly defence of the Canadian environment. That's the expectation we have of our federal government, that it play that role through the pieces of legislation it has. There needs to be cooperation in provincial agendas for development and so

> forth in areas of provincial jurisdiction, but when all is said and done, Canadians expect the federal government to represent us in defending the Canadian environment. (Meeting 69)

Elizabeth May told the Committee that the effect of the Projects Outside Canada regulation has been the uneven implementation of EA internationally. While huge federal loan guarantees for nuclear power plants have not triggered federal EAs, much smaller projects have done so.

> The [Projects Outside Canada] regulation was an absurd result, and it still stands. Under the ... regulation, minor projects — including such things as a manure management system for an ostrich farm in the same country, China — actually got an EA under CEAA, but nuclear reactors and mega-dams and anything really huge are exempt. (Meeting 61)

Domestically, the latter phase of the assessment of Project Millennium, which will double Suncor's production from oil sands in northeastern Alberta, was improperly turned over to a provincial process. This development is one of eight approved oil sands projects, with seven more currently in the development process. Logging of 11 million hectares (an area larger than New Brunswick) of boreal forest in Manitoba received only a screening that examined the environmental effects of two bridges and their abutments. Placer mining in Yukon rivers and streams is routinely exempted from EA.

The challenge then is how to ensure that the environmental effects of projects of such importance are assessed appropriately. CEAA could, in the regulations, set out a list of projects that would automatically trigger the panel review provisions of the Act, which would mean the full participation of the public. EAs of projects such as dams on rivers that cross international or interprovincial boundaries, open-pit coal mines in close proximity to national parks, and nuclear reactors for export to countries lacking democratically elected governments should not be the sole responsibility of provinces or Crown corporations.

In expressing concerns that the current federal EA regime excludes such major projects from panel review under CEAA, many witnesses also offered a number of ways in which this problem could be resolved. Lucien Cattrysse suggested that a new list could be created under the regulations.

> We would also recommend that CEAA include provision for assessment of projects that affect national interests. This category of projects ... could be defined in much the same way as projects that are currently listed in the comprehensive study list. (Meeting 64)

Ed Norrena, Director of the Board of Directors for the Canadian Environment Industry Association, proposed a new federal approach for such major issues.

> One might consider the global issues that are of concern to us, particularly in relation to climate change and persistent organic pollutants that are definitely of national interest, and have them captured. (Meeting 64)

A related challenge is ensuring that federal EAs occur at a timely point in the project development cycle. At present, CEAA assessments are often triggered late in the project development process (e.g., *Fisheries Act* authorizations), which frustrates proponents. Streamlining the process by which major projects are subjected to panel reviews under CEAA would capture some of these projects at an earlier stage to the advantage of proponents, the public, and the environment.

The Committee is of the view that major projects, especially the most potentially environmentally harmful ones, deserve the highest level of assessment that the Act affords — i.e., panel review or joint review panel. Panel reviews allow the public to participate fully and ensure that independent scientific and technical expertise is brought to bear. In addition, joint panel review allows the coordinated participation of interested levels of government. Projects of such importance should be automatically referred to a panel review, as a federal EA or jointly with other jurisdictions, as required.

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE *CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT* BE AMENDED TO REQUIRE THAT PROJECTS OF SIGNIFICANCE WOULD AUTOMATICALLY TRIGGER A PANEL REVIEW OR JOINT PANEL REVIEW. REGULATION-MAKING AUTHORITY UNDER CEAA SHOULD BE AMENDED AND REGULATIONS DEVELOPED AS NECESSARY TO ENSURE THAT SUCH PROJECTS ARE ASSESSED BY PANEL REVIEWS.

3.5 Assessment of Cumulative Environmental Effects

A critical challenge in EA is how to address the cumulative adverse effects on ecosystems of many, often small projects. An important innovation under CEAA is to require assessment of "any cumulative environmental effects that are likely to result from a project in combination with other projects or activities that have been or will be carried out." Unfortunately, the promise of this innovation has not been fully realized. While the Agency has produced excellent guidelines for the conduct of cumulative effects assessments, implementation of the law and the guidelines at the project level has been erratic. Most EAs remain firmly focused on individual projects in isolation from other proposed developments. Bill C-9 does include a modest proposal to allow individual assessments to take into account findings from studies on regional environmental effects, but the Committee is of the view that the assessment of cumulative effects requires further attention and improvement.

The Commissioner of the Environment and Sustainable Development reached similar conclusions, and reported in 1998 as follows:

> Of the 187 EAs in our sample, 159 were conducted by responsible authorities other than Parks Canada. We found that 48 of these 159 assessments indicated that cumulative environmental effects had been considered. In most of those assessments, however, there was little evidence to indicate the nature of the cumulative effects assessment, including whether there had been an analysis of the ecosystem and its stressors. In practice, only Parks Canada is considering cumulative environmental effects on a regular and rigorous basis.
>
> The Agency should accelerate its work with federal authorities, provincial governments, academics, and other interested parties to encourage the assessment of cumulative effects, where appropriate. (Chapter 6, 1998 Report)

Cumulative effects have been assessed for several major projects, such as Great Whale and Cheviot (the latter only following a Federal Court of Canada decision sought by the Canadian Parks and Wilderness Society and other conservation organizations). The Committee heard from Elizabeth May on the need for a cumulative effects assessment of the Cheviot mine.

> To use the example of the Cheviot Mine, for instance, near Hinton, Alberta, there was concern that with the amount of logging going on in that area, and an open-pit coal mine, and oil and gas activities, a cumulative effect of all of those would be devastating on grizzly bear habitat — more than just looking at that one project alone. In that sense it defines its eco-region; you're looking at habitat of a particular species. (Meeting 61)

The Committee heard from Robert Gibson, however, that a more efficient way to address cumulative effects is through land use planning processes that operate at a landscape scale, and have sustainability and ecological integrity as objectives.

> I have a bunch of grad students who are working at cumulative effects of diamond mining in the Slave geological province in the Northwest Territories. Doing that project-by-project, burdening each individual proponent with the cumulative effects of the whole, is not a very efficient way of doing that, nor particularly fair. If we had something that was more of a programmatic level to look at the overall effects of various development things associated with diamond mining in that area, it would be much more efficient, much more sensible. (Meeting 65)

The constitutional division of powers adds a layer of complexity to the issue. The difficulty with land use planning is that the federal government rarely has the jurisdiction to undertake such planning on its own. Land use planning is typically led by provincial, municipal, Aboriginal or comprehensive claims institutions, and federal involvement is not usually encouraged. One approach to enhance cumulative effects assessment under CEAA would be to identify ways in which federal EAs can be folded into land use planning processes. Another is to build federal authority to participate in regional EAs in areas experiencing multiple projects where some national interest is at stake (e.g., oil

sands developments in northern Alberta, or diamond mining and road construction in the Northwest Territories) and to develop other vehicles that encourage cooperation among jurisdictions to carry out regional EAs.

Sustainable development cannot be achieved without understanding the cumulative effects of the multitude of projects being considered and undertaken across the country. In the absence of landscape-scale land use planning or regional EAs, the rigorous implementation of current CEAA cumulative effects assessment requirements would benefit the environment and facilitate ecological integrity. Also, cumulative effects assessment under CEAA must include a consideration of the impacts of all relevant developments, not just those subject to CEAA. Clearly, adequate resources must be provided to conduct assessments of cumulative effects, which has not typically been the case, and these costs should be split among the federal and other participating governments and proponents.

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE MINISTER OF ENVIRONMENT ENSURE THAT CUMULATIVE EFFECTS ASSESSMENT REQUIREMENTS UNDER CEAA ARE CONSIDERED PRIORITIES FOR THE CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY AND FEDERAL DEPARTMENTS.

THE COMMITTEE FURTHER RECOMMENDS THAT THE CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY EXAMINE AND REPORT ON THE USE OF

- **REGIONAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENTS[6] AS A TOOL TO EXAMINE CUMULATIVE EFFECTS; AND**

- **APPROACHES TO INCORPORATE FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENTS INTO PROVINCIAL, ABORIGINAL AND COMPREHENSIVE CLAIM LAND USE PLANNING PROCESSES.**

3.6 Achieving Federal Environmental Commitments Through EA

EAs under CEAA focus on identifying the adverse environmental effects of proposed projects, determining whether or not these effects are significant, and identifying measures that would mitigate any adverse effects. Typically, EAs are not linked to achieving Canada's international and other obligations, such as reducing greenhouse gas emissions, protecting biodiversity, and protecting the ecological integrity of national parks or other federally protected areas. For example, assessments

[6] For example, oil sands developments in northern Alberta, or diamond mining and road construction in the Northwest Territories.

of oil sands developments are not linked to meeting Canada's Kyoto Protocol targets, nor do new assessments of mining or forestry projects typically refer back to the *Convention on Biological Diversity* or Canada's Biodiversity Strategy.

Assessments that are carried out with clear environmental objectives and targets (rather than merely to meet the extremely vague CEAA "significance of adverse environmental effects" criterion) generally generate better information and results. The "net gain of fish habitat" policy of the Fisheries and Oceans Canada, and the *Canada National Parks Act* requirement that ecological integrity be the first priority in parks management, are examples of such objectives. EAs conducted by Fisheries and Oceans Canada and the Parks Canada Agency at least have some ecological context and are directed towards achievement of explicit policy objectives. Measurement and monitoring of ecological harm has some concrete application in the policy context, and hence some relevance to decision making.

Take the example of ecological integrity in national parks. Parks Canada attempts to translate the concept of ecological integrity into meaningful goals, objectives, targets and indicators for each national park, providing the overall orientation for the management plan of that park. When undertaking an EA, at both strategic and project levels, these goals become an important reference for determining potential direct and cumulative impact significance for any given park. In other words, ecological integrity goals, objectives, targets and indicators provide a scale against which impacts, either positive or negative, can be measured in the EA process.

The Agency has recognized the challenge of having clear goals and objectives, at least in part, by developing guidelines for determining significance on biodiversity. The Agency also hosted a workshop in January 2002 on the subject of EA and climate change. In practice, many EAs do not examine all environmental effects, but focus of the effects of so-called "valued ecosystem components," which reflects a policy process at a micro-level.

A related issue is that proponents, civil servants, and consultants who prepare EAs, do not necessarily have easy access to information on the government's environmental commitments, policies, goals and standards that are highly relevant to assessing the environmental effects of projects. The Agency could greatly assist these EA practitioners by making such information more easily accessible to them.

Witnesses recognized the value of tying the EA process to Canada's environmental goals and commitments. One such example, where EA may be employed to help the government fulfill its goals, is that of the incomplete commitment to complete Canada's protected areas. Peter Ewins, Director of Arctic Conservation for World Wildlife Fund Canada, described the problem succinctly:

> In 1992 the Canadian Council of Ministers of the Environment, the Canadian Parks' Ministers Council, and the Wildlife Ministers' Council of Canada all signed a statement of commitment to complete Canada's network of protected areas, being representative of Canada's land-based natural regions, by the year 2000; and to accelerate such a network in Canada's marine natural regions. ... The job is only one-third complete on land, and it has not started yet in the water. Today, development decisions, with or without environmental assessment, continue to be made across our lands and waters, and these developments incrementally foreclose on the opportunity to complete such a network of representative protected areas. (Meeting 71)

To solve this problem and to help government achieve its commitments, World Wildlife Fund Canada and Canadian Parks and Wilderness Society proposed incorporating the concept of "Conservation First" into CEAA. Conservation First means that no new large-scale industrial projects would be approved in wilderness landscapes in the absence of land use plans developed with local community engagement that have set aside networks of protected areas. No EA permit under CEAA or other federal licence, such as for pipeline construction issued by the National Energy Board, could be issued in the absence of such land use plans.

Ensuring the consideration of Canada's international obligations and commitments in EA would enable the enlargement of the process beyond strictly local, project-based analysis. As Pierre Fortin, Executive Director of the Canadian Hydropower Association argued, the EA process should do a better job of considering large-scale impacts, including those Canada has resolved to address in its national and international environmental commitments.

> The present environmental assessment process places excessive emphasis on local impacts. I think that's an important point. It does not take into consideration large-scale negative impacts on the environment such as acid rain, smog, and climate change, all of which have serious detrimental effects on the health of Canadians as well as our fisheries and forests. (Meeting 64)

A key challenge, therefore, is how to structure EA as a tool to achieve the government's biodiversity, climate change, ecological integrity and other environmental objectives.

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE MINISTER OF THE ENVIRONMENT ENSURE THAT CANADA'S NATIONAL AND INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LEGAL AND POLICY COMMITMENTS, OBJECTIVES AND STANDARDS ARE INCORPORATED INTO THE ENVIRONMENTAL ASSESSMENT PROCESS UNDER CEAA.

THE COMMITTEE FURTHER RECOMMENDS THAT THE MINISTER OF ENVIRONMENT MAKE RECOMMENDATIONS TO THE GOVERNMENT OF CANADA FOR INCORPORATING THE "CONSERVATION FIRST" PRINCIPLE INTO CEAA AND OTHER FEDERAL LAWS.

3.7 Panel Reviews and the Promotion of Meaningful Public Participation

Public participation is identified as one of the key purposes of CEAA, yet the Committee heard evidence that the level of public participation was, at least in some respects, higher under the old EARP Guidelines Order than it currently is under CEAA. Panel reviews are a useful indicator of public participation, given that there is no requirement to hold public hearings for comprehensive studies, and no public participation requirement at all in screening. In the late 1980s, up to 14 panel reviews were being conducted simultaneously, whereas in 2002 there are only 2. More than 30,000 projects have gone through a CEAA screening since 1995, yet only one has been referred to a panel review.

Under CEAA, a project is supposed to be referred to a panel from a screening where significant adverse environmental effects have been identified or when there is uncertainty about the significance of these effects. It seems unlikely that all but one of these 30,000 projects have had environmental effects that were insignificant and certain. Given this unlikelihood, why was only one project referred to a panel review from a screening?

The Agency, the courts, and the Commissioner of the Environment and Sustainable Development all have certain accountability functions, yet panel reviews alone have the merit of providing scientific determinations independent of federal departments. The fact that panel reviews have occurred less frequently under CEAA than under its predecessor suggests both a reduction in meaningful public participation and in independent scientific input to EA in Canada. Evidence presented to the Committee by several witnesses suggests that the decision-making process with respect to referrals to panels and mediations is an area that merits consideration by Parliament.

That panel review is a critical part of the EA process was acknowledged by Environment Minister David Anderson, who, in his report to Parliament on the five-year review of CEAA, described panel reviews as being a "core strength" of the federal EA process. Consistent with that description, Rod Northey emphasized both the evolution and the importance of panel reviews in Canada.

> In 1974 this government's cabinet policy on environment assessment led to something called panel review. Panel review ... made Canada a world leader in EA. There is no other country that had Canada's insight or foresight to do that when Canada did. ... Panel reviews occurred in approximately 50 instances prior to CEAA. Now, in terms of accountability, you have heard if you read the Minister's

> statement, some projection or some estimate that approximately 30,000 projects have been assessed under CEAA over its period. ... How many panel reviews have we had? ... We have seen 10 panel reviews over the course of CEAA. (Meeting 73)

While an excellent source of scientific advice and public input, federal departments and proponents seek to avoid panel reviews because of the resulting expense and delay to the project. It was suggested to the Committee that panel reviews should not necessarily have to examine all elements or environmental effects of a proposed project. Mr. Northey argued that where a major project has one or two contentious aspects, perhaps those areas might be subjected to panel review, limiting the scope of the assessment, and thereby reducing costs and time involved.

> It is not that a panel review that is comprehensive in scope could be done in three months. It's that a panel review could be used to address specific issues, not a comprehensive project, and that the process could be done in months. Most provinces I'm familiar with have some administrative board proceeding that involves hearings of days or lengthy ones of weeks. All I'm suggesting is that there should not be an all-or-nothing approach to panel reviews, which is what we have now. "All" is all we have: two years and nothing less. (Meeting 79)

The consequences for members of the public of the failure to engage the public in the EA were highlighted in the moving testimony of Normand de la Chevrotiere, President of the Inverhuron & District Ratepayers Association, who described his Association's failed struggle to have the proposed Bruce nuclear waste storage facility subjected to panel review.

> [W]hen our children ask us, "What the hell happened here?" we can look them straight in the eye, hold our heads up high and say, "We did everything humanly possible. We exhausted every regulatory avenue. We exhausted every legal avenue. We did not fail you; the system and the government failed you." This has left us so absolutely disillusioned that we're wondering why we even have a government. Why do we have a regulator? Why do we even have a *Canadian Environmental Assessment Act*? If the world's largest nuclear waste storage facility, housing the most toxic and deadliest of all industrial waste products does not merit a panel review, what would? I am here imploring this committee; I'm begging this committee to please make changes to the Act so no other citizens' group has to go through the ordeal that we went through. Projects of this scope and magnitude should be subject to a panel review and [that] should be mandatory. (Meeting 73)

Michelle Campbell, Coordinator of Environmental Defence Canada's Citizen Support Programme, advanced her organization's view that without more panel reviews, the EA regime under CEAA falls far short of achieving the accountability and environmentally beneficial results that are expected of it.

> More and more, it is becoming clear that CEAA is not a good tool for citizen participation, despite what we believe it was designed to do. Environmental Defence Canada had higher hopes for CEAA. We thought it would be better than

> the old EARPGO system and we still believe that it was designed to do more than it is doing for citizen participation but as it stands right now, it's not working. If it were better than the previous process, how could 11 million hectares of boreal forest be approved for cutting with no more than an environmental assessment of one bridge? How could the world's largest nuclear waste dump be assessed without a panel review? How could the destruction of Ontario's largest wilderness waterfall be approved before citizens could even gain access to the information regarding the environmental assessment? (Meeting 73)

The Committee strongly believes that public participation is a key aspect of the EA process under CEAA. Bill C-9, as amended by Committee, should have lead to improvements in this area but Government motions No. 12 and 21, concerning screenings, have undone important components of these improvements. Public participation could, however, be encouraged through more frequent use of panel reviews. Panel reviews also have the added advantage of encouraging the use of independent scientific and technical expertise. The Committee acknowledges concerns about the length of time that panel reviews can take, but suggests that approaches to ensure more timely reviews by panels are available and feasible, keeping in mind the importance of avoiding duplication of effort with other EA processes.

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE MINISTER OF THE ENVIRONMENT AND CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY INCREASE THE LEVEL OF PUBLIC PARTICIPATION IN CEAA, AND THAT THE MINISTER USES HIS EXISTING POWERS UNDER THE ACT TO MAKE PANEL REVIEWS A KEY TOOL OF SUCH PARTICIPATION.

3.8 Incorporation of Aboriginal Perspectives

The five-year review sought to strengthen the incorporation of Aboriginal perspectives into EA. Bill C-9 includes amendments that would establish the promotion of "communication and cooperation between responsible authorities and Aboriginal peoples with respect to environmental assessment" as one of the purposes of CEAA, and authorize the consideration of "traditional Aboriginal knowledge" in conducting an EA.

Some witnesses felt that the incorporation of Aboriginal perspectives in work under CEAA has shown some improvement, but that there are still problem areas. Garry Lipinski, Ontario Co-Chair of the Métis National Council, suggested a number of areas in which the Agency can build on recent improvements to enhance the participation of Aboriginal communities and governments.

> Our recent introduction as a full member to the Regulatory Advisory Committee of CEAA is a step in the right direction towards approving our role in the environmental assessment process. Working in the following areas could enhance this relationship with the federal government in relation to CEAA further, first, as the department applies the consultation mechanisms with Métis, First Nations, and

> Inuit people, such as under the Aboriginal working group on the proposed *Species at Risk Act*; second, in the harmonization of the act with existing aboriginal self-government structure and land claims regimes, in addition to provincial environmental assessment legislation; and in defining the role of aboriginal traditional knowledge as it pertains to the Act and full participation of the MNC and other National Aboriginal organizations in the development of federal guidelines. (Meeting 69)

In the view of the Committee, the Bill C-9 amendments are useful but do not fully reflect the growing role of Aboriginal governments and comprehensive land claims organizations in EA; nor do they recognize that Canadian law increasingly recognizes rights of Aboriginal people to be consulted and be engaged in EAs. Several specific areas of difficulty were identified by witnesses who testified before the Committee.

The Grand Council of the Crees noted that the federal EA regime under the *James Bay and Northern Quebec Agreement* is rarely employed and that Bill C-9 does not address this issue of lack of engagement. Diom Romeo Saganash, Director of Quebec Relations for the Grand Council of the Crees of Quebec (Eeyou Istchee), argued that the EA regime set out in the Agreement should be the one applied in the Cree territory of northern Quebec.

> Section 22 of the *James Bay and Northern Quebec Agreement* calls for an effective federal presence in the formation of policy and in the review of projects that involve matters under federal jurisdiction. We were promised a special status whereby we would be part of the social and environmental impact assessment procedure at all levels and stages and in its interpretation and application. Moreover, in addition to providing that "the environmental and social protection regime applicable in a territory shall be established by and in accordance with the provisions of this section", we were promised that the regime would not be changed without Cree consent. What do we find today? Today the regime is essentially neglected and rendered non-operative by Canada. That part of it that functions minimally, the James Bay Advisory Committee on the Environment, is not accorded its proper role in policy formation and is underfunded. Canada denies that federal assessment can be triggered under section 22 and instead imposes the *Canadian Environmental Assessment Act* on our territory in violation of the section of the treaty just cited. ... We come before you to ask that you seek ways to implement section 22 of our 1975 treaty in a manner that respects the rights of the Cree people and is in keeping with the constitutional priority these rights have over other federal legislation. (Meeting 65)

The *James Bay Northern Quebec Agreement* also applies to the Nunavik region in northern Quebec. Paule Halley, member of the Kativik Environmental Advisory Committee, argued that Canada is failing to properly consult Inuit in that region, and acting outside its own legislation in applying CEAA there.

> [The *James Bay Northern Quebec Agreement*] expressly forbids the implementation of a double federal procedure in the Nunavik territory. ... The *Canadian Environmental Assessment Act* is not applicable on the territory of Nunavik. In this regard, I emphasize that outside of cases of double assessment provided for in the agreement, it is not possible to sign harmonization and

> delegation agreements, or to institute joint or substitution panels or as provided for by the *Canadian Environmental Assessment Act*, as these mechanisms do not exist in that agreement. In addition, the organizations which are created by the agreement, such as the Federal Assessment Committee, composed mostly of federal officials, do not have the inherent authority to sign harmonization, delegation and other agreements with the Canadian Agency. The agreement does not give them that power. The only way to change the terms of the agreement is to do so under its provisions. (Meeting 67)

The Assembly of First Nations (AFN) proposed that Section 4 of CEAA be amended to add recognition of Aboriginal governments as equal partners with federal and provincial governments with respect to EA as a purpose of the Act. The AFN also proposed that where Aboriginal or treaty rights may be affected, responsible authorities should "be required to notify appropriate Aboriginal authorities" to ensure their involvement in EA at the earliest possible stages of projects. Further, the AFN proposed that "Aboriginal and treaty rights that are likely to be affected by the project" should be added as a mandatory factor to be considered in an EA under CEAA. National Chief Matthew Coon Come advocated that the time has come to go beyond non-derogation clauses, and to actually reflect in legislation the government to government, nation to nation, relationship between the federal government and Canada's Aboriginal peoples.

> There's always room for improvement. There are references to Aboriginal peoples, but I think we have to go beyond non-derogation clauses and interpretive clauses as if we were a special interest group. We're not a special interest group. The Constitution recognizes that there are three Aboriginal groups in this country: the Métis, the Inuit, and us. Certainly we've signed treaties that are based on a nation-to-nation, government-to-government basis. It is those treaties that establish that relationship. The Royal Commission on Aboriginal Peoples recommended a partnership that is based on fairness and on equitable, real, meaningful participation, government-to-government and nation-to-nation. (Meeting 68)

Natan Obed, of Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) joined with other witnesses in suggesting that more work must be done to ensure better integration of these regimes into the federal process for EA in Canada.

> The Inuit feel that the negotiated mechanisms for environmental assessment under each land claim take precedence over CEAA, because these mechanisms are better suited for the Arctic, as they were developed by Inuit for the lands in which Inuit live. Along with the government, we have worked long and hard to develop environmental assessment that is meaningful, comprehensive, and includes Inuit in all decision-making processes. We do not want to lose these established systems. We also do not want to dilute our agreements by agreeing to comply with CEAA provisions when we have perfectly good mechanisms in place. (Meeting 68)

The Standing Committee supports the proposed amendments in Bill C-9 recognizing the importance of communication and cooperation with Aboriginal peoples in EA as well as authorizing consideration of traditional aboriginal knowledge in EAs. The establishment of an Aboriginal advisory committee by the Agency is also to be

commended. However, the Standing Committee is concerned that federal EA is not keeping pace with legal developments relating to Aboriginal and treaty rights, nor has sufficient attention been paid at a policy level to the interaction between CEAA and EA regimes of Aboriginal and comprehensive claims institutions.

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY WORK WITH ITS ABORIGINAL ADVISORY COMMITTEE TO CARRY OUT A SYSTEMATIC REVIEW OF LEGAL DEVELOPMENTS RELATING TO ABORIGINAL AND TREATY RIGHTS AS THEY APPLY TO ENVIRONMENTAL ASSESSMENT. IN ADDITION IT SHOULD STUDY THE INTERACTION BETWEEN CEAA AND ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REGIMES OF ABORIGINAL AND COMPREHENSIVE CLAIMS INSTITUTIONS, WITH A VIEW TO DEVELOPING MORE EFFECTIVE ENVIRONMENTAL ASSESSMENT.

3.9 Improvement of Strategic Environmental Assessment

Another challenge not addressed in Bill C-9 is strategic environmental assessment (SEA), the assessment of proposed government policies, programs and plans. In 1998, the Commissioner of the Environment and Sustainable Development decried the slowness of federal departments in implementing EA of programs and policies as required by a 1990 Cabinet directive. The Committee has difficulty assessing the current level of compliance with the revised 1999 Cabinet directive given that virtually no information about SEAs is publicly available. At least a few departments (Environment Canada, Foreign Affairs and International Trade, Industry Canada, Transport Canada) have developed guidelines for the conduct of SEAs. Apparently, a number of SEAs have been undertaken for recent Cabinet submissions. As well, national park management plans are subjected to a strategic assessment under the current 1999 Cabinet directive, and subsequent business plans are also assessed under the Cabinet directive, if they contain additional details or proposals not already assessed as part of the park management plan.

A number of witnesses, including Peter Ewins, recommended that CEAA should include a regime for SEA:

> I believe it would be extremely helpful for Bill C-9 to reflect, in very solid terms, this commitment to complete strategic environmental assessments for policies, programs, and plans originating from the federal government. (Meeting 71)

Karen Campbell, Staff Counsel for the West Coast Environmental Law Association, described SEA as "the heart of sustainable development." She also pointed out that assessing types of projects in this way might reduce the number of individual project EAs being conducted under CEAA, which in turn might reduce costs and streamline the process.

> If we were to do assessments of broad plans, broad policies, and broad directions, it would obviate the need for individual environmental assessments in a number of different circumstances. (Meeting 60)

Joan Kuyek also argued that CEAA should incorporate both project assessment and SEA.

> First, I think it's important to realize that our understanding is that it's the *Canadian Environmental Assessment Act* that is supposed to make it possible to have that kind of open discussion about the values of a project. The information about whether supporting a coal-based industry or a nuclear industry is going to make a difference should be part of a strategic and project-specific environmental assessment. We're here to ask for the government to exercise its responsibility that way properly. ... I think it should encompass almost any program or policy that was introduced by the federal government, and there would be a screening program as there is for projects. The fact of the matter is, an awful lot of policy has often much more devastating implications for the environment and for the economy than a project does, and it would obviate a lot of smaller project screening if there were policy screening to start with, too. (Meeting 61)

SEA allows the consideration of cumulative impacts of projects in large regions, and indeed, across Canada. Implications going beyond the impacts of individual projects can be taken into account in policy assessments, and related to Canada's environmental goals, including our international obligations. Martha Kostuch, Vice-President of Friends of the Oldman River, used the example of oil sands development to argue that a legislated SEA regime is necessary to ensure that we understand the overall effect this type of activity has on our environment.

> The federal government, preferably in cooperation with the provincial government, should conduct a strategic EA of oil sands development and look at it in a broader sense. What are the positives, the benefits from it, and what are the impacts? Is oil sands development sustainable? Is it in the interests of Canadians and, more broadly, North Americans, the U.S., or is it not? The reason we will not be able to meet Kyoto is oil sands expansion, very simply. Yet that issue was not even addressed by the federal environmental assessment. ... [I]t wasn't Suncor itself and their expansion we're concerned about. It is the totality of the oil sands development and the huge impact it will have on transboundary air quality, on greenhouse gases, and climate change, on the boreal forests, on waterways. The federal government should be conducting a strategic EA. Another question is this. Why is the federal government subsidizing oil sands expansion by favourable tax breaks? You're contributing to our failing to meet Kyoto. ... Did you even consider the environmental implications in making the decision to give tax breaks to oil sands development? Did you consider the impacts on our ability to fund health care when you gave those tax breaks? Those are the issues we should be looking at in a strategic EA. (Meeting 66)

A crucial feature of SEAs that distinguishes them from EA of projects is that, as under those conducted under the *Farm Income Protection Act*, they can be conducted *after* the program providing financial support has been started. This concept recognizes an important distinction between assessment of projects versus assessments of

policies and programs. A dam or a nuclear power plant must be assessed before it is built, because once they are built the environmental harm cannot be undone, or if so, only at great expense and difficulty. Policies and programs rarely are so cut and dried; they develop incrementally over time and can usually be reversed if necessary. In addition, these after-the-fact SEAs have the advantage of not getting tangled up in Cabinet confidence issues, and allow for more careful scrutiny. Any SEA law should therefore include a provision providing federal authorities with the option of conducting the SEA following the decision to proceed with the proposal, where the federal authority determines that an after-the-fact SEA is in the public interest.

Suggested principles for any federal SEA statute could include: requiring that the environmental effects of proposed federal policies, programs and plans be assessed; establishing a public registry of such SEAs; affording a maximum of flexibility to federal departments to integrate the EA activity into decision-making processes; and employing existing institutions (e.g., Canadian Environmental Assessment Agency, departmental EA teams) to minimize administration costs.

For SEA to achieve its goals, there must also be a form of compliance that ensures implementation. The 1999 Cabinet directive was issued by the Clerk of the Privy Council, the top federal civil servant. Privy Council Office has declined responsibility for implementing the 1990 and 1999 Cabinet directives, relying on the Agency, which has virtually no authority to ensure that federal departments (let alone ministers) comply. Privy Council Office, which serves as the Prime Minister's department as well as the secretariat for Cabinet, must take a leadership role if SEA is to be effective.

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE PRIME MINISTER DIRECT THE PRIVY COUNCIL OFFICE TO DEVELOP LEGISLATION, IN CONSULTATION WITH THE MINISTER OF ENVIRONMENT, AS SOON AS POSSIBLE BEFORE THE SEVEN-YEAR REVIEW, THAT ESTABLISHES A LEGAL FRAMEWORK FOR MANDATORY STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT.

CHAPTER 4: THE NEED FOR A NEW VISION

In his September 2, 2002 address to the World Summit on Sustainable Development in Johannesburg, Prime Minister Jean Chrétien observed:

> Since the publication in 1987 of *Our Common Future*, the concept of sustainable development has moved from elite discussion to the centre of the international agenda. The speed of this shift reflects the fact that, in essence, sustainable development is about the very destiny of our planet.
>
> It reflects a rising global awareness that clean air, clean water and safe food are universal needs. And that wise environmental stewardship is a universal obligation.
>
> Canadians are a pragmatic people. We believe that it is not just admirable goals that will ensure a better world for our children. It is concrete results. We prefer action to rhetoric. ...
>
> That is why I am pleased to see the many concrete action plans and innovative partnerships emerging from this Summit. This reflects the direction we are moving in Canada.

The Committee submits that EA in Canada must also move from rhetoric and admirable goals to action and concrete results if sustainable development is to be achieved. EA can be a tremendous tool for achieving environmental, economic and social benefits if the opportunity can be fully seized. But even with proposed amendments, Bill C-9 takes only modest steps towards a results-based and action-oriented approach.

The Committee recognizes that implementation of our recommendations would mean deep and far-reaching change. Perhaps many of the historical difficulties in delivering results from the federal EA system are indeed because changes to how decisions are made must be comprehensive. Such change would also help restore Canada's international role in the development of effective environmental assessment, a role which many witnesses testified had been diminished over the years.

The federal EA process must do more than merely identify adverse environmental effects, assess their significance, propose mitigation measures and advise decision makers. In the past, this advice has been too limited, and has often been ignored or manipulated to fit decisions already made. Decision makers must have clearer guidance on the results (e.g., sustainability of projects or policies, benefits to ecosystems) to be achieved from EA, and how these results are to be measured. Such results must cover issues of critical environmental importance, including those set out in the September 30, 2002 Speech from the Throne (e.g., reduction of greenhouse gas emissions, protection of biodiversity, establishment of protected areas). Project EAs must be subject to a system

of enforceable permits that would hold responsible authorities and proponents accountable for ensuring, under threat of penalty, that terms and conditions of approved projects are met.

Federal EA must be engaged earlier in project planning and must be established as a practical and constructive tool. It can no longer be seen as a late-stage burden on development that frustrates proponents, governments and stakeholders but as a positive aspect of project management. Canadians expect that the federal government will play a key role in assessing the environmental effects of projects of significance. Federal leadership is needed to ensure that these important projects are identified early, and properly assessed with substantial participation by the public and in consultation with Aboriginal people and provincial and territorial governments. The goals of EA should be to benefit the environment, maintain ecosystem integrity, and ensure meaningful public participation. In this way EA will not merely avoid significant adverse environmental effects but will become a significant tool in achieving sustainable development.

Panel reviews are essential as a way to engage the public in project assessments, and to commission and consider objective scientific evidence, and must be used more frequently. In order to ensure that more panel reviews take place, new approaches for short and issue-specific panel reviews need to be developed.

The assessment of cumulative effects is another critical issue which must be addressed and requires the devotion of more resources. More emphasis on the assessment of cumulative effects is required at the level of individual projects but also regionally, where a number of projects are being considered at a given time or where industrial development is proposed for a relatively intact ecosystem.

The relationships with respect to EA between federal authorities, provinces, territories and, in particular, Aboriginal and comprehensive claims institutions, needs systematic review. As Aboriginal and comprehensive claims institutions take up primary responsibilities with respect to federal EA of projects, federal roles under CEAA may need to be reconsidered or harmonized.

Finally, the assessment of proposed federal policies, programs and plans ("strategic environmental assessment") requires a legal framework to ensure compliance with requirements, as well as accountability and transparency in the conduct of such assessments.

The Committee concludes that EA must reach beyond Bill C-9 and embrace a new vision that has measurable benefits to ecosystems and enhances the sustainability of projects and policies. The federal government has a key leadership role in pursuing this new vision of EA — a role that Canadians demand, and the protection of our natural environment requires.

3.1 A Clear Vision for Federal Environmental Assessment

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE *CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT* BE AMENDED TO INCORPORATE AN EFFECTIVE APPROACH THAT WOULD ACHIEVE TANGIBLE RESULTS IN ENVIRONMENTAL ASSESSMENTS, BOTH IN TERMS OF PROJECT SUSTAINABILITY AND ECOSYSTEM INTEGRITY. THE COMMITTEE FURTHER RECOMMENDS THAT SPECIFIC TARGETS, PERFORMANCE MEASURES AND PROCESS STANDARDS BE DEVELOPED IN ORDER TO ACHIEVE THESE RESULTS. ..... p. 16

THE COMMITTEE FURTHER RECOMMENDS THAT THE TERM "SIGNIFICANT," IN THE PHRASE "SIGNIFICANT ADVERSE ENVIRONMENTAL EFFECT," BE DEFINED IN THE *CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT* TO INCLUDE AT LEAST THE FOLLOWING FACTORS:

- **AN EFFECT THAT EXCEEDS ANY REGULATED FEDERAL OR PROVINCIAL ENVIRONMENTAL QUALITY STANDARD OR TARGET;**
- **AN EFFECT THAT IS INCONSISTENT WITH ANY INTERNATIONAL COMMITMENT OF THE GOVERNMENT OF CANADA; AND**
- **AN EFFECT THAT EXTENDS INTO ANY TERRITORY THAT IS WITHIN THE JURISDICTION OF A GOVERNMENT OTHER THAN THE FEDERAL GOVERNMENT, AND WHICH HAS BEEN THE SUBJECT OF A PUBLICLY STATED CONCERN OF THE GOVERNMENT OF THAT JURISDICTION.**

IN ADDITION, BECAUSE OF THE IMPORTANCE, IN LAW AND PRACTICE, OF THE TERM "SIGNIFICANCE," ITS DEFINITION SHOULD CONTINUE TO BE STUDIED IN ORDER TO ENSURE THAT ITS STATUTORY DEFINITION DOES NOT LIMIT THE MINISTER'S POWER TO ACT WHEN NECESSARY. ..... p. 16

3.2 Effective Enforcement of Environmental Assessment Responsibilities

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT PRIOR TO, AND IN PREPARATION FOR, THE SEVEN-YEAR REVIEW BY THE PARLIAMENTARY COMMITTEE, THE COMMISSIONER OF THE ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT SHOULD BE ASKED TO REVIEW THE OPERATION OF FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT UNDER CEAA, AS AMENDED BY BILL C-9. ..... p. 19

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE *CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT* BE AMENDED TO ESTABLISH A SYSTEM FOR THE ISSUANCE OF ENVIRONMENTAL ASSESSMENT PERMITS BY FEDERAL DEPARTMENTS, IN ACCORDANCE WITH CRITERIA PREPARED BY THE AGENCY, GIVING DEPARTMENTS AUTHORITY TO SET TERMS AND CONDITIONS FOR MITIGATION AND FOLLOW-UP. ..... p. 19

THE COMMITTEE FURTHER RECOMMENDS THAT THE *CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT* BE AMENDED TO PROHIBIT, THROUGH THE USE OF PENALTIES, A FEDERAL DEPARTMENT OR PROJECT PROPONENT FROM PROCEEDING WITH A PROJECT WITHOUT A PERMIT, OR IN BREACH OF TERMS OR CONDITIONS OF A PERMIT. ..... p. 19

3.3 Use of Environmental Assessment as a Constructive Tool to Improve Projects

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE MINISTER OF THE ENVIRONMENT DEVELOP AND IMPLEMENT MEASURES TO ESTABLISH ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AS A CONSTRUCTIVE TOOL THAT ENHANCES PROJECT PLANNING AND IMPROVES ENVIRONMENTAL PROTECTION. ..... p. 22

3.4 Panel Review of Major Projects

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE *CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT* BE AMENDED TO REQUIRE THAT PROJECTS OF SIGNIFICANCE WOULD AUTOMATICALLY TRIGGER A PANEL REVIEW OR JOINT PANEL REVIEW. REGULATION-MAKING AUTHORITY UNDER CEAA SHOULD BE AMENDED AND REGULATIONS DEVELOPED AS NECESSARY TO ENSURE THAT SUCH PROJECTS ARE ASSESSED BY PANEL REVIEWS. ..... p. 24

3.5 Assessment of Cumulative Environmental Effects

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE MINISTER OF ENVIRONMENT ENSURE THAT CUMULATIVE EFFECTS ASSESSMENT REQUIREMENTS UNDER CEAA ARE CONSIDERED PRIORITIES FOR THE CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY AND FEDERAL DEPARTMENTS. ..... p. 26

THE COMMITTEE FURTHER RECOMMENDS THAT THE CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY EXAMINE AND REPORT ON THE USE OF

- **REGIONAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENTS AS A TOOL TO EXAMINE CUMULATIVE EFFECTS; AND**
- **APPROACHES TO INCORPORATE FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENTS INTO PROVINCIAL, ABORIGINAL AND COMPREHENSIVE CLAIM LAND USE PLANNING PROCESSES.** ..... p. 26

3.6 Achieving Federal Environmental Commitments Through EA

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE MINISTER OF THE ENVIRONMENT ENSURE THAT CANADA'S NATIONAL AND INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LEGAL AND POLICY COMMITMENTS, OBJECTIVES AND STANDARDS ARE INCORPORATED INTO THE ENVIRONMENTAL ASSESSMENT PROCESS UNDER CEAA. ..... p. 28

THE COMMITTEE FURTHER RECOMMENDS THAT THE MINISTER OF ENVIRONMENT MAKE RECOMMENDATIONS TO THE GOVERNMENT OF CANADA FOR INCORPORATING THE "CONSERVATION FIRST" PRINCIPLE INTO CEAA AND OTHER FEDERAL LAWS. ..... p. 29

3.7 Panel Reviews and the Promotion of Meaningful Public Participation

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE MINISTER OF THE ENVIRONMENT AND CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY INCREASE THE LEVEL OF PUBLIC PARTICIPATION IN CEAA, AND THAT THE MINISTER USES HIS EXISTING POWERS UNDER THE ACT TO MAKE PANEL REVIEWS A KEY TOOL OF SUCH PARTICIPATION. ..... p. 31

3.8 Incorporation of Aboriginal Perspectives

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY WORK WITH ITS ABORIGINAL ADVISORY COMMITTEE TO CARRY OUT A SYSTEMATIC REVIEW OF LEGAL DEVELOPMENTS RELATING TO ABORIGINAL AND TREATY RIGHTS AS THEY APPLY TO ENVIRONMENTAL ASSESSMENT. IN ADDITION IT SHOULD STUDY THE INTERACTION BETWEEN CEAA AND ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REGIMES OF ABORIGINAL AND COMPREHENSIVE CLAIMS INSTITUTIONS, WITH A VIEW TO DEVELOPING MORE EFFECTIVE ENVIRONMENTAL ASSESSMENT. ..... p. 34

3.9 Improvement of Strategic Environmental Assessment

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE PRIME MINISTER DIRECT THE PRIVY COUNCIL OFFICE TO DEVELOP LEGISLATION, IN CONSULTATION WITH THE MINISTER OF ENVIRONMENT, AS SOON AS POSSIBLE BEFORE THE SEVEN-YEAR REVIEW, THAT ESTABLISHES A LEGAL FRAMEWORK FOR MANDATORY STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT. ..... p. 36

APPENDIX 1: ENVIRONMENTAL ASSESSMENT CHRONOLOGY

1973 — Cabinet directive establishes first federal environmental assessment process, *Environmental Assessment Review Process*, administered by Federal Environmental Assessment Review Office (FEARO)

1984 June (in *CEA Act*) — Environmental Assessment Review Process (EARP) Guidelines Order approved by Cabinet

1989 December — Rafferty-Alameda Decision — *Canadian Wildlife Federation et al. v. Minister of the Environment and Saskatchewan Water Corporation* (No. 1), 99 N.R. 72, 27 F.T.R. 159 nt. [1990] 2 W.W.R. 69 (Fed. CA).

1992 January — Oldman Decision — *Friends of the Oldman River v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] S.C.R. 3, 132 N.R. 321, [1992] 2 W.W.R. 193 (S.C.C.).

1992 June — Canadian Environmental Assessment Act (CEAA) gets Royal Assent

1995 January — *Canadian Environmental Assessment Act* (CEAA) proclaimed in force, administered by Canadian Environmental Assessment Agency

1998 January — *Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization* and Sub-Agreement on Environmental Assessment signed by Canadian Council of Ministers of Environment (except Québec)

2001 March — Minister's Report on five-year review of CEAA — *Strengthening Environmental Assessment for Canadians*

2001 March — Bill C-19, An Act to Amend the *Canadian Environmental Assessment Act*, given First Reading

2001 June — Bill C-19 referred to House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development

2001 December — Committee begins study of Bill C-9

2002 October — Committee starts working this report

2003 January — Bill C-9 reported to the House of Commons with amendments

2003 May — Bill C-9 given third reading and passed by the House of Commons

2003 May — Committee adopts this report

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

In accordance with Standing Order 109, the Committee requests that the Government provide a comprehensive response to the Report within 150 days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development (*Meeting Nos. 12, 13, 14, 15, 16 and 22 which includes this report*) is tabled.

Respectfuliy submitted,

The Hon. Charles Caccia, M.P.
Chair

DISSENTING OPINION
HER MAJESTY'S LOYAL OPPOSITION
BEYOND BILL C-9

The C-9 Process:

Interference from the Prime Minister's Office, and the Privy Council Office made the review of Bill C-9, particularly at committee stage, far less effective than it could have otherwise been. Despite this, C-9 does represent an improvement over the existing Act.

During the committee process the bill's transparency was improved, both in the defining of timelines for each stage of the Assessment Process, and the provision of documentation to affected parties well in advance of decisions being taken. These measures provided greater surety for all affected groups, and represent a step forward.

The seven-year review provision has been drafted in such a way as to ensure the entire Canadian Environmental Assessment Act (CEAA) can be re-examined at that time, rather than only specific sections of interest to the government. C-9 was hampered by its inability to amend sections of the original CEAA that were not already opened up for discussion within the context of C-9. The review mechanism included in C-9 recognizes this fact, and will ensure a more complete review of the legislation, likely in 2010.

Given this reality, the Official Opposition questions the need for a report that focuses on *Beyond C-9* at this time. On the contrary, the report from the Standing Committee seems a thinly veiled attempt to counter decisions taken at committee in a number of areas, and represents a serious attack on the integrity of the work done by committee members over the past year. It is biased, undemocratic, and in many places fundamentally out of scope, even within the context of the CEAA as a whole.

Positives Resulting From C-9:

A number of positives were achieved at Committee Stage regarding C-9, including:

- A requirement that the environmental assessment process include 'scoping' early on. This would provide both the proponent of a project, and any interested groups in the public a better understanding of the full scope of the project prior to submissions or objections being made, increasing trust in the process.

- Provisions regarding the on-line Registry have been amended to include a printed copy of information to be made available to interested parties on request. This is a significant increase in transparency. Any Motions to amend this section by government would have to explicitly state that printed versions would be available on request.

- The inclusion of reasonable time limits for the release of documentation. Alliance amendments were accepted to ensure that information posted on the Registry is timely, and available to answer any concerns before significant issues develop.

- The seven year review provision will allow the whole Act to be opened for improvement, not just sections the government deems important, as occurred in this round.

Negatives Resulting from C-9:

Negatives resulting from C-9 include:

- Crown Corporations have been exempted from coverage under CEAA, and will be allowed over the next three years to create separate regulations governing environmental assessment. Government did not adequately explain why separate regulatory regimes should be needed for any but a handful of Crown Corporations. Equally distressing, Committee members voted in a democratic fashion to ensure Crown Corporations would be included in CEAA provisions. As a result of interference from the PMO and PCO, this democratic decision was subverted, and exemptions for Crown Corporations were included.

- C-9 amends s.23(2) of the Act to allow the Minister of the Environment to revisit an Environmental Assessment and return to the public for further consultation prior to issuing a decision statement. This could allow the Minister to delay issuance of a decision statement simply because an issue is politically sensitive. Such discretionary power is open to abuse, and appears to have very little function beyond political expediency.

- The Alliance lobbied to provide Municipal and Local Land Use Authorities equal input into the assessment process as will be enjoyed by First Nations bands. It is only reasonable that local governments be consulted on decisions affecting them directly. These amendments were defeated at committee, and local governments continue to receive little protection under CEAA.

Specific Response to *Beyond C-9*

The Official Opposition believes that the seven-year review mechanism built into the bill at committee stage will adequately address CEAA in future. The preparation of Beyond C-9 in this context appears unnecessary, and chiefly designed to revisit decisions made in the committee process.

Is Federal Environmental Assessment Making a Difference?

The Official Opposition supports the report's contention that there is a greater consciousness for EA. We also agree EA should result in strong ecosystems and public participation. However the report also lists 'benefit' the environment' as a purpose under the Act. CEAA's preamble lists the legislation's intention is to **"achieve sustainable development by conserving and enhancing environmental quality"** and **"to ensure that environmental effects of projects receive careful consideration."** (pg 10)These are the goals of CEAA, which are in keeping with the Alliance belief in balancing development with environmental protection. While 'benefiting the environment' is a laudable goal, it is excessively vague and could be interpreted as exceeding the mandate of C-9 and CEAA, we reject *Beyond C-9's* claims to the contrary.

Use of EA to Address Major Environmental Issues:

The attempt to turn CEAA into a mechanism to assess the 'dangers of greenhouse gas emissions' is wholly inappropriate. The Official Opposition opposes the Kyoto Protocol in the strongest possible terms, and will not be party to a report attempting to link this fatally flawed treaty with domestic Environmental Assessment. This is a typical example of the frittering away of important environmental resources in the ill-considered fight against global warming represented by Kyoto.

Is Environmental Assessment Resulting in Benefits to the Environment?

The Official Opposition agrees with the reports observance of the 1998 Commissioner of the Environment and Sustainable Development where the Commissioner stated "the federal government is not gathering the information needed to let Canadians know whether or not environmental assessment is achieving expected results (Para 6.5, Ch. 6, 1998 Report). The federal government has a poor track record in measuring results, as evidenced recently by the gun registry, and the GST audit.

A Clear Vision for Environmental Assessment:

Beyond C-9 emphasizes that the focus on process must translate into results on the ground. (pg 10) We agree that process must translate into results. However, this is a matter best taken up at the seven-year review of CEAA, not just following a review of the legislation.

Effective Enforcement of Environmental Responsibilities:

Beyond C-9 calls for the creation of an arms-length agency that will establish a permit system and regulate mitigation measures. We are concerned that such an agency represents little more than just another level of bureaucracy. Until it has been clearly demonstrated that such an agency would not just add expense, this measure is premature.

Use of Environmental Assessment as a Constructive Tool to Improve Projects:

We support the Report's recommendation to use CEAA as a constructive tool to improve the sustainability of a project, and avoid cost overruns in future. However, prior to tabling in the House, the relevant recommendation was inappropriately amended to remove the promotion of cost reduction. Part of turning CEAA into a constructive tool should include focusing on costs to proponents.

Public Review of Projects of Canada-Wide Importance:

Beyond C-9's attempts in s.4.4 to apply CEAA to areas of purely provincial jurisdiction is completely unconstitutional. The use of a loaded term such as "Canada Wide Importance" seems more designed to access areas outside the scope of CEAA, than to ensure proper review mechanisms are employed.

Attempts to create automatic panel review or joint panel review on projects outside the federal purview are a subversion of the historic responsibilities and divisions of power under the Constitution Acts of 1867 and 1982. Section 92A(1) of the 1867 Constitution (BNA) Act reads:

> *In each province, the legislature may exclusively make laws in relation to:*
>
> *(a) Exploration for non-renewable natural resources in the province.*
>
> *(b) Development, **conservation, and management** of non-renewable natural resources and forestry resources in the province, including laws in relation to the rate of primary production therefrom; and*
>
> *(c) Development, **conservation and management** of sites and facilities in the province for the generation and production of electrical energy.*

The proposals in *Beyond C-9* exceed federal authority into provincial jurisdiction. Further, they create unnecessary duplication of government.

Assessment of Cumulative Environmental Effects:

Beyond C-9 expresses concern that multiple but separate projects can have cumulative effects not covered by each single EA. It proposes to link up with or fold into other levels of government, when a trigger is met, and to do regional assessments of cumulative effects. While the Official Opposition supports reducing duplication, we are concerned that these measures could allow federal authority to interfere with provincial or local environmental assessment.

Achieving Federal Environmental Commitments through EA:

Beyond C-9 seeks to link Canada's international obligations, like the Kyoto Protocol to our domestic EA laws, and uses the Athabasca Oil Sands greenhouse gas issues as an example. It also suggest the pushing of a 'conservation first' agenda (pg 21-22). This is wholly out of scope of the CEAA and should remain so.

The balance that exists now in CEAA and C-9's amendments to it are appropriate and need to be given an opportunity to work. Again, conservation is an important goal, but *Beyond C-9*'s inflammatory, 'conservation first' language could result in an unreasonable bias against any new development

Promotion of Meaningful Public Participation:

The Official Opposition agrees that stronger mechanisms are required for public consultation. However, Beyond C-9 places inordinate focus on panel reviews as the tool to accomplish this. This is simply too narrow a perspective. Public participation has been enhanced through the amendments in C-9. While more can always be done, panel reviews should be initiated where a projects scope warrants, not simply to enhance public input.

Incorporation of Aboriginal Perspectives:

During committee, the Alliance argued for the inclusion of local land use authorities in the same way as was proposed for First Nations. Any proposed changes to the Act should reflect the need for equal treatment of other local communities in Canada on the subject of environmental assessment. This discussion has been ignored in *Beyond C-9.*

Improvement of Strategic Environmental Assessment:

The Official Opposition supports improvements to Strategic Environmental Assessment, provided these improvements are not reflective of the abuse of federal power so evident in other areas of *Beyond C-9*.

Conclusions

C-9 represents small but real steps toward cooperation between industry and environmental groups. It also takes significant steps to ensure public involvement in this process and to reduce litigation and lack of trust from all sides. As detailed earlier, it is far from perfect. Nevertheless, it is a positive step that allows a second review in seven years' time.

By contrast, the Summary Report is biased, one sided and completely contrary to the spirit of cooperation built at the Committee level.

Environmental organizations, government officials, industry representatives and individual Canadians all provided valuable testimony on the subject of environmental assessment. Despite this, not a single industry representative is quoted in *Beyond C-9*.

Instead, *Beyond C-9* is a report that is out of scope, unbalanced and advocates obstruction of the Constitution of Canada. Although it has some proposals and observations that merit further review, and even (in some cases) support, it is fundamentally flawed and wholly lacking any spirit of consensus — either among committee members, or among the various presenters committee heard during the review of C-9.

On these grounds, the Official Opposition strongly suggests the government reject *Beyond C-9* as ill-timed, out of scope and excessively biased.

Recommendations:

1. **THE OFFICIAL OPPOSITION RECOMMENDS THAT WITHIN 12 MONTHS FOLLOWING THE PASSAGE OF BILL C-9 INTO LAW, THAT THE GOVERNMENT PROVIDE A LIST OF CROWN CORPORATIONS THAT REQUIRE SPECIAL EXEMPTION FROM FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REGULATORY MEASURES, WITH ATTENDANT REASONS WHY SPECIAL EXEMPTIONS ARE REQUIRED.**

1.1 **THE OFFICIAL OPPOSITION FURTHER RECOMMENDS THAT ANY CROWN CORPORATION NOT SO NAMED BE GOVERNED BY STANDARD FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REGULATIONS.**

2. **THE OFFICIAL OPPOSITION RECOMMENDS THAT THE SEVEN YEAR REVIEW OF CEAA PAY PARTICULAR ATTENTION TO THE USE OF MINISTERIAL DISCRETION UNDER S.23(2) OF THE ACT, AND DETERMINE WHETHER SUCH DISCRETIONARY POWER IS NECESSARY TO A FAIR AND EFFICIENT ENVIRONMENTAL ASSESSMENT PROCESS.**

3. **THE OFFICIAL OPPOSITION RECOMMENDS THAT THE SEVEN YEAR REVIEW OF CEAA PAY PARTICULAR ATTENTION TO THE ABILITY OF LOCAL LAND USE AUTHORITIES TO HAVE INPUT INTO ENVIRONMENTAL ASSESSMENT DECISIONS DIRECTLY AFFECTING THEIR JURISDICTIONS.**

Respectfully submitted,

Gary Lunn, MP
Saanich—Gulf Islands

Dissenting opinion of the Bloc Québécois
to the report of the Standing Committee
on Environment
and Sustainable Development:

"BEYOND BILL C-9: TOWARD A NEW VISION FOR ENVIRONMENTAL ASSESSMENT"

Quebec has always rejected any process pursuant to which the federal government would decide whether or not to approve projects with a potential environmental impact.

On February 28, 1992, the Quebec Minister of Environment wrote a letter to the federal Minister of Environment of the day, stating his opposition to proposed federal environmental assessment legislation. In this letter, the Quebec Minister stated, "[TRANSLATION] We believe that the existing provisions of the proposed legislation are far from adequate in terms of eliminating all possible duplication and paving the way for concrete agreements on the terms and conditions of our respective procedures."

In fact, in 1992, the Quebec National Assembly passed a unanimous resolution opposing the federal government approach, which constitutes a direct interference into Quebec's jurisdiction. The motion read as follows: "That the National Assembly strongly disapproves of the federal government bill, an act to establish a federal environmental assessment process, because it is contrary to the higher interests of Quebec, and that the National Assembly opposes its passage by the federal Parliament." Since that time, the government of Quebec has not taken part in any discussion on this question.

More recently, the Quebec Liberals promised that, if elected — which was the case — they would conclude an agreement with the federal government, as quickly as possible, to harmonize and, in fact, delegate responsibility for the environmental assessment process to province of Quebec.

In 2001, federal mismanagement of the hydroelectric plant project on the Toulnoustouc River delayed the project, which was of significant importance to the region, by several months. In June 2001, following an environmental assessment, public consultations in Baie-Comeau and Betsiamites, 13 public hearings and the participation of some 650 individuals in the work of the Commission, the Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) approved this extensive project. The hydroelectric plant was expected to generate up to 800 jobs a year at the peak of construction, as well as economic benefits of approximately $1.2 million a year. However, after waiting for the provincial public consultations to end, the federal Department of Environment decided to implement its own assessment process, thus duplicating the analysis already carried out by Quebec.

Quebec wants all projects in its territory to be subjected to its own environmental assessment process carried out by the Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), regardless of whether there is federal involvement in the project.

This provincial process:

- is more transparent in terms of public participation;
- is independent, compared with the federal government's self-assessment philosophy;
- excludes fewer projects at the outset and therefore provides broader environmental protection;
- is less complicated than the federal process;
- is more homogeneous, given that it is managed by a single entity rather than several federal departments; and
- has clearly established deadlines, compared with the federal process, which never provides very precise timeframes.

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development has proposed a new vision for environmental assessment. Fundamentally, however, it continues to reject the fact that environmental assessment of projects carried out in Quebec falls under the province's exclusive jurisdiction. This failure to recognize the provincial environmental assessment process denies legitimate claims of Quebec's interests in this area.

Although the Environmental Quality Act already exempts the Cree people from the federal environmental assessment process pursuant to the provisions of the James Bay and Northern Quebec Agreement, which already provides for environmental assessments, the Committee refuses to follow suit. In this regard, we support the claim of the Grand Council of the Cree that the Cree have special status under section 22 of the JBNQA.

In closing, it is the right and duty of Quebec to evaluate the environmental impact of projects in its territory. All duplication of effort burdens the assessment structures and wastes resources that could be used more effectively to better serve the environment.

* * *

DISSENTING OPINION ON BILL C-9

Joe Comartin, MP (Windsor—St. Clair)

Background

Bill C-9 and its precursor, Bill C-19 came about as a result of the requirements of the mandatory statutory review requirements set out in the *Canadian Environmental Assessment Act* (CEAA). CEAA or C-13 was proclaimed in 1992 and came into force in Jan 1995. Section 72 of the current Act required that the Minister undertake a comprehensive review of the provisions and operation of the Act five years after its coming into force. It also required that within one year after the review, the Minister submit a report on the review to Parliament, including a statement of any recommended changes. Discussions and consultations took place between, December 1999 and March 2000 and Bill C-19, the precursor to C-9, was tabled March 20, 2001.

At the outset the review was fundamentally flawed. The Minister's report failed to address significant deficiencies revealed over the five year history of CEAA. Although participants indicated some progress in improving environmental planning, there remained significant deficiencies in a variety of areas including sustainability, regional planning and policy coordination, alternative development options, traditional land use and aboriginal participation, devolution to other jurisdictions and perhaps most significantly the lack of practical enforcement measures.

New Democrats had reservations about the bill as it was introduced because it did not adequately address these and other severe problems associated with the Act. Our initial opposition was based on the assertion that the bill failed to address three principal criteria:

- The current CEAA did not go far enough to protect our environment and the changes proposed in C-9 would further weaken the legislation.

- C-9 attempted to streamline and speed up the environmental assessment and review process seemingly to the benefit of developers and industry instead of protecting the environment and the public.

- The bill did not substantively address the measures needed to strengthen and improve safeguards to protect the environment.

During debate of the bill and throughout Committee hearings we raised these and other concerns over the lack of effectiveness, transparency and efficiency in the EA process.

After reviewing the legislation and in consultation with a variety of environmental, aboriginal and legal experts, the NDP submitted more than 50 amendments to bill C-9. These amendments attempted to address some of the identified shortcomings of the Act. While there was some success in getting several amendments passed, many more were defeated. Although we had initial reservations about the bill, throughout the course of the hearings we worked with stakeholders in an attempt to improve what we felt was a very limited piece of legislation.

In introducing the bill the Minister's stated three goals for renewing the federal environmental assessment process, namely to; provide a greater measure of certainty, predictability and timeliness to all participants in the process; enhance the quality of assessments; and ensure more meaningful public participation.

Although the bill and the amendments partially address some of the concerns relating to the efficiency of the process it is not clear how the effectiveness or transparency of the EA process will be improved through C-9.

Many groups and individuals commented on the need to review the entire environmental assessment (EA) process. In fact, the Canadian Environmental Law Association in its submission to the Standing Committee on Environment and Sustainable Development commented on the need for review of the entire EA process and not simply limit the scope to amendments made by C-9; "in its current form, CEAA will continue to be applied to fewer projects, with little on no opportunity for meaningful public involvement"[1]

Committee Report

While there are some recommendations and issues within the report that we support in principle, we do not endorse the complete document as it fails to adequately address the concerns New Democrats clearly laid out.

Unfortunately, the final report has been "watered down" over the course of numerous revisions. It appears that many of the concessions made during the drafting of the report were aimed at appeasing the Privy Council and the Prime Ministers Office and not at forcefully addressing the inadequacies of the environmental assessment process. We maintain that the changes proposed in the bill and report will move environmental assessment towards the "lowest common denominator".

---

1 Submission of the Canadian Environmental Law Association on Bill C-19: *An Act to Amend the Canadian Environmental Assessment Act*. Jan 2002.

It is also regrettable that the report, which contains some strong wording in the text lacks similarly forceful wording in its recommendations. Additionally, the recommendations are just that, recommendations and there is nothing compelling the government to act upon them.

As indicated earlier one of the NDP's principal concerns about the bill and amendments was with the "streamlining" or harmonization of EA process. Our concerns about harmonization seem to have been justified as the report includes section 1.3 which cites a provincial and federal harmonization agreement as an example of addressing "the issues of cooperation, uncertainty and duplication of effort"

In fact, when the NDP introduced amendments to create greater certainty and less duplication of effort they were defeated by the government majority on the Committee.

Section 1.5 states that: "the central question is whether federal EA is making a significant contribution to sustainable development and being used to make decisions that benefit the environment. If the answer to this question is no, then changing the EA process must be given the highest priority."

The Committee heard considerable evidence to suggest that federal EA is indeed not "making a significant contribution to sustainable development". However, the report contains no meaningful recommendations for immediate changes to the EA process or for ensuring that changing the EA process be given the "highest priority" in subsequent reviews of CEAA.

Another example of where we dissent from the findings of the report is in section 2.3 that states that, "the Committee felt that the goals of Bill C-9 were laudable, and that the bill should improve CEAA and federal EA as a whole."

We remain unconvinced that the bill will make meaningful improvements to the stated objectives of the EA process. In fact the bill does not even adequately address the three goals outlined by the Minister when it was first introduced.

Still another case where we disagree with the report is in section 2.8 that states, "This report examines areas where the current federal approach has not succeeded, sets out a number of important challenges that remain to be addressed, and provides recommendations on what should be done. The report deals with the basic questions. In short, how can the federal EA process be improved to better meet the goals of sustainable development?"

The report, however, does not deal with the entire EA process and meeting the goals of sustainable development. Nothing in the report or the bill provides consequential reassurances that deficiencies within CEAA and the environmental assessment process will be remedied.

Throughout the examination of C-9 the Committee also heard witnesses discuss problems with "self-assessments", the failure of the regulatory authority (RA) to trigger an EA in a timely fashion, and the lack of meaningful, timely public participation. These problems are not adequately addressed in the bill nor in the recommendations contained in the report. As well, the report also lacks meaningful recommendations requiring enforcement or oversight mechanisms to ensure that federal authorities comply with the Act.

These are just some illustrations of how the report and bill fail to deal with the New Democrats' stated concerns.

Recommendations

It is disappointing that so much time and hard work has been dedicated to a meagre piece of legislation. The Committee heard from numerous witnesses on the need to simplify the process and the Act. In the final analysis C-9 does little to meet these objectives and Canadians are left with a complex and inaccessible piece of legislation. Given the shortcomings of the Act and the amending legislation, the NDP recommends that an entirely new *Environmental Assessment Act* be introduced — an Act that would create an environmental assessment process that is succinct and straightforward while providing for proper government transparency and meaningful public participation.

From the outset and throughout the process, the government has maintained that the existing CEAA is the only choice available for Canada. This is simply not the case. Other options have been presented and several other pieces of legislation have been suggested. We have presented one such model EA (Appendix A) to provide an example of what can be enacted. The model legislation clearly and succinctly addresses six key failings of the current legislation while adhering to a CEAA-like model; (1) proper scope of the project to be assessed; (2) defining what constitutes a "significant adverse environmental effect"; (3) meaningful and timely provision of project information; (4) meaningful and timely public participation; (5) increased use of "streamlined" panel reviews; and 6) penalties for failure to comply with the legislation.

In conclusion, we cannot fully support C-9 or the recommendations of the Report of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development. It must be made clear that the NDP supports the goal of improving the environmental assessment process to make it more accountable, more transparent and to strengthen protection for our environment. Therefore it is with regret that because of the inadequacies of CEAA that were not meaningfully addressed in C-9 or in the recommendations of the report we are forced to dissent from the majority of the Committee.

APPENIX A: MODEL — *CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT*

1. The purpose of this regime is to plan projects so as to avoid or minimize significant adverse effects upon the environment.

2. For this regime:

"Agency" means the Canadian Environmental Assessment Agency;

"assessment" includes the following steps:
(a) scoping the assessment to ensure that all aspects of the project receive assessment for all adverse effects on the environment which may be significant;
(b) describing the existing environment prior to the project;
(c) predicting, consistent with (a) and (b), the adverse effects of the project, and their likelihood;
(d) predicting, consistent with (c), the cumulative adverse effects that are likely to arise from the project in combination with other projects and activities that have occurred, are occurring or are reasonable foreseeable in the future;
(e) determining, consistent with (a), (b), (c) and (d), the significance of predicted effects, without regard to mitigation;
(f) determining, consistent with (e), the significance of predicted effects, including regard to proven mitigation;

"consult" or "consultation" means to provide to the person or organization to be consulted:
(a) notice of a matter to be decided in sufficient form and detail to allow the preparation of views on the matter, consistent with any regulations passed on this topic;
(b) a reasonable period of time to prepare such views;
(c) an opportunity to submit such views; and
(d) fair consideration of submitted views by the Federal government;

"environment" means the components of the Earth and includes:
(a) air, land, and water;
(b) all layers of the atmosphere;
(c) all organic and inorganic matter and living organisms,
(d) the interacting natural systems that include the above components,
(e) social, economic, cultural and heritage features or conditions affecting the lives of individuals or communities;

"Federal government" means the Crown in Right of Canada and includes:
(a) all ministers appointed to the Governor in Council and their departments and agencies, and
(b) Crown corporations and other corporate bodies established in Canada whose board members are appointed by the Crown in Right of Canada or ministers of the Governor in Council;

"project" means a proposed physical work or activity, or a proposed change to an existing physical work or activity, and includes any other proposed physical work or activity which is (i) interdependent in its purpose, function or scale; or (ii) planned or designed in common;

"significant" means, in relation to a project, an adverse effect on the environment that
(a) occurs in more than one jurisdiction, including provincial, territorial and international jurisdictions;
(b) results from a source of emissions that is expected to produce emissions for more than one human generation;
(c) fails to comply with an applicable standard of Canadian domestic law or of any domestic or international agreement executed by the Federal government; or
(d) by regulation is prescribed as significant.

PART ONE: APPLICATION

3. This regime directs that, to the fullest extent possible, there shall be
(a) timely, expert and impartial assessment of any project that, in whole or in part, involves a decision by the Government of Canada, including any decision to propose, fund, provide land for, or approve the project; and
(b) coordination of any required Federal government assessment or decision with other jurisdictions asserting a regulatory power over the project, in whole or in part.

4. Notwithstanding section 3, the Governor in Council may, by regulation, direct that a project or a class of projects
(a) be excluded from assessment on the basis of no potential to cause adverse effects on the environment or
(b) receive modified assessment to the extent necessary to avoid:
(1) duplication with the assessment or process of another jurisdiction; or
(2) conflict with Canada's international relations.

5. (1) Where the whole or part of a project subject to assessment under this Act will or may trigger multiple Federal government decisions, there shall be coordination to ensure that to the fullest extent possible there is one assessment.
(2) Where a project may require a Federal decision and thus assessment under this Act, the Federal government decision-maker shall commence the required assessment as soon as possible to permit the assessment to coincide with the earliest phases of project planning, beginning with pre-feasibility study.

6. For greater certainty:
(a) where, following assessment under this Act, the proponent proposes a change to a project that was not part of the assessment, the Federal government shall require assessment of this changed project and any decisions necessary to give effect to such assessment under any other Act unless the change is exempt from assessment under this Act;
(b) where a project is subject to assessment under this Act, no Federal government decision shall be made respecting the project until the completion of any assessment required under this Act.

PART TWO
ASSESSMENT PROCESS

7. Where assessment is required, assessment shall consist of screening, panel review or both.

8. (1) In determining the significance of adverse effects on the environment from a project, every assessment shall use the following categorization for each required effect:
(a) not significant, without any mitigation;
(b) not significant, on the basis of identified, proven mitigation;
(c) significant; or
(d) uncertain.
(2) Where an assessment concludes that each potentially significant effect of a project on the environment is not significant, the Federal government decision-maker may, subject to full compliance with this Act, make a decision on the project.
(3) Where an assessment concludes that at least one assessed effect of the project on the environment is significant or uncertain, the Federal government decision-maker may not make a decision on the project before a panel review is completed.

Screening

9. (1) Screening consists of:
(i) an assessment process to plan a project to avoid or minimize adverse effects on the environment, whether direct, indirect or cumulative, particularly effects which may be significant;
(ii) every record required to trace the planning process used for the screening, from the outset of planning through to screening conclusions, including all gathered or produced data, studies and memoranda;
(iii) a report which documents each step of the screening and sets out the monitoring program designed to measure the predicted effects of the project.
(2) The screening report shall be no more than 25 pages, unless there are special circumstances.

Panel Review

10. (1) Subject to subsection (2), a panel review shall consist of:
(i) decisions by the Minister to:
(a) appoint expert and impartial panel members and a Chair from persons outside government;
(b) set out appropriate terms of reference for the panel, following careful consideration of the nature of the project, its potential effects, and the potential for alternatives to avoid or lessen potential effects of the project;
(c) determine the type of review as either
(1) abridged review: less than 60 days in total;
(2) standard review: between 60 and 180 days; or
(3) comprehensive review: between 180 and 365 days,
unless there are special circumstances requiring more time;
(ii) consistent with the Minister's decisions, a public process by the panel and administered by the Agency which consists of:
(a) direction to the proponent on the required assessment of the project and the timeframe for submitting such assessment to the panel;
(b) as required, direction to Federal government agencies with relevant expertise to prepare and submit additional studies or reports by specified dates;
(c) public hearings involving sworn evidence to review the submitted assessment and any additional documents received by the panel which are relevant to the project assessment;
(iii) every record required to trace the hearings process;
(iv) on the basis of the records, input and evidence before the panel, a hearing report by the panel of no more than 100 pages, which provides its conclusions with reasons on the assessment of the project;
(2) Where another jurisdiction has an interest in a project, and proposes an alternative public hearings process to assess the project, the Minister may, in consultation with the Agency, authorize a joint process that is consistent with the requirements of this Act to the fullest extent possible.

11. (1) Following completion of a panel review, the assessment shall be forwarded to the Governor in Council to determine a response to the panel review and the approach to Federal government decisions on the project.
(2) The decision by the Governor in Council shall be consistent with the panel hearing report unless, on the basis of written reasons, the Governor in Council decides to depart from the panel report.

12. Where a project triggering assessment involves more than one decision by the Federal government, all Federal government decision makers shall ensure that their decisions and any conditions of approval are, to the fullest extent possible, consistent with the assessment carried out under this Act and coordinated so that there are not gaps or duplication.

PART THREE
INFORMATION AND PARTICIPATION

13. (1) For any project triggering assessment under this Act:
(a) the Federal government decision-maker triggering assessment shall immediately establish and maintain a registry of all assessment records and a complete index of such records;
(c) any Canadian resident expressing an interest in the project or its assessment may, upon request, obtain public access to any record in the registry, subject to paragraphs (e) and (f);
(d) upon request and agreement to pay reasonable copying and delivery fees, any person entitled to access to assessment records is also entitled to expeditiously receive a copy of any assessment record;
(e) where a person or body that has provided or is subject to a duty to provide a record forming part of an assessment under this Act reasonably believes that the record could not, under any circumstances, be disclosed under the *Access to Information Act*, as amended, the person or body may, at the time of providing the record to the Federal government decision-maker, request that the Agency determine access to such record;
(f) following receipt of a request under paragraph (e) and the applicable record, the Agency shall within 15 days permit the disclosure of the record under this Act, unless it determines that the record could not be disclosed under the *Access to Information Act*, as amended, with concise reasons for any determination.

14. (1) Every Federal government decision-maker triggering assessment under this Act shall, during the assessment and in a timely way, consult on all projects subject to assessment.
(2) The time for consultation shall be extended to cover the full period of delay where, following a request which complies with section 12 of this Act, a person or body does not obtain a record or records which should be on the registry within one week of the request and agreement to pay reasonable fees.

PART FOUR
ADMINISTRATION

15. The Governor in Council may make regulations:
(a) excluding a project or a class of projects from assessment or varying assessment consistent with section 4;
(b) identifying the kinds of investigations or pre-feasibility actions which may be taken by a project proponent in advance of approval under this regime;
(d) designating certain classes of project for an abridged screening and assessment where the projects are small in scale, and have a predictable range of adverse effects and comply with the terms of the regulation;
(e) designating certain classes of project for immediate panel review;
(f) providing a system of electronic registries to supplement existing registries required to be established under this Act;
(g) prescribing the timing, form or content of notices required under this Act, with power to direct the use of different classes of notice for different classes of projects;
(h) prescribing the administration of the Agency, including the form, extent and timely provision of Agency assistance to panels or Agency decisions on access to assessment records;
(i) prescribing, in relation to a project or a class of projects, additional adverse effects on the environment which are significant;
(j) prescribing any other matter required under this regime.

16. The Minister may, in consultation with the Agency, issue:
(a) guidance setting out procedures for different assessments, including
(i) screenings; or
(ii) panel reviews;
(b) any other document assisting the implementation of this Act according to its purpose.

PART FIVE
ENFORCEMENT

17. Any wilful failure by any person or body to comply with any requirement of this Act or legal instrument issued pursuant to this Act is guilty of an offence and on conviction may be subject to
(a) imprisonment for up to six months,
(b) a fine to a maximum of $100,000 for individuals or $1,000,000 for the Federal government or other government or corporate bodies;
(c) a penalty or reduction of Federal government income or benefits equal to the extent of financial gain or time spent resulting from the failure to comply;
(d) any combination of the above.

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, May 1, 2003
(*Meeting No. 22*)

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met at 11:10 a.m. this day, in Room 371, West Block, the Chair, Hon. Charles L. Caccia, presiding.

Members of the Committee present: Roy Bailey, Bernard Bigras, Hon. Charles L. Caccia, Joe Comartin, Gary Lunn, Bob Mills, Andy Savoy, Paul Szabo, Alan Tonks.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Kristen Douglas and Tim Williams, analysts.

Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of a draft report entitled "Beyond Bill C-9: Toward a New Vision for Environmental Assessment".

Paul Szabo moved, — That the Committee adopt the draft report, as amended, as its 2nd Report to the House and the Report be entitled: "Beyond Bill C-9: Toward a New Vision for Environmental Assessment".

The question being put on the motion, it was agreed to on division.

It was agreed, — That the Chair be authorized to make such editorial and typographical changes as necessary without changing the substance of the Report.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 108(1)(*a*), the Committee authorize the printing of brief dissenting opinions, to be submitted in the two official languages to the Clerk.

It was agreed, — That the Committee request a government response to the Report pursuant to Standing Order 109.

Paul Szabo moved, — That the Chair be authorized to present the Report to the House.

The question being put on the motion, it was agreed to on division.

At 11:55 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Eugene Morawski
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE : Au-delà du projet de loi C-9

Rapport du comité permanent de l'environnement et du développement durable

juin 2003

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

... DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES PLUS FORTES ET PLUS INFLUENTES, AU PROFIT DES CANADIENS ET DU BIEN PUBLIC ...

DÉVELOPPEMENT DURABLE ET L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE : Au-delà du projet de loi C-9

OTTAWA, juin 2003, 37e législature du Canada

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

PRÉSIDENT

L'hon. Charles Caccia, député	Davenport, Ontario

VICE-PRÉSIDENTS

John Herron, député	Fundy—Royal, Nouveau-Brunswick
Karen Kraft Sloan, députée	York-Nord, Ontario

MEMBRES QUI ONT PARTICIPÉ

Roy H. Bailey, député	Souris—Moose Mountain, Saskatchewan
Bernard Bigras, député	Rosemont—Petite-Patrie, Québec
Joe Comartin, député	Windsor—St. Clair, Ontario
Joe Jordan, député	Leeds—Grenville, Ontario
Nancy Karetak-Lindell, députée	Nunavut, Nunavut
Rick Laliberte, député	Rivière Churchill, Saskatchewan
Clifford Lincoln, député	Lac-Saint-Louis, Québec
Gary Lunn, député	Saanich—Gulf Islands, Colombie-Britannique
Bob Mills, député	Red Deer, Alberta
Karen Redman, députée	Kitchener-Centre, Ontario
Julian Reed, député	Halton, Ontario
Hélène Scherrer, députée	Louis-Hébert, Québec
Alan Tonks, député	York-Sud—Weston, Ontario

GREFFIER DU COMITÉ

Eugene Morawski

RECHERCHISTES DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tim Williams
Kristen Douglas

CONSULTANT

Stephen Hazel, directeur exécutif et chef du contentieux
Canadian Parks and Wilderness Society

LE COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi permanent aux termes de l'article 108(2) du Règlement, votre Comité a entrepris, à partir du mois de janvier 2003, l'étude d'une ébauche de rapport intitulé « Au-delà du projet de loi C-9 : vers une nouvelle vision de l'évaluation environnementale ».

Le Comité a adopté le rapport le jeudi 1er mai 2003, avec trois opinions dissidents.

TABLE DES MATIÈRES

RAISON D'ÊTRE DE CE RAPPORT? ix

INTRODUCTION : RÉFLEXIONS SUR LE PASSÉ ET L'AVENIR 1

CHAPITRE 1 : SOMMES-NOUS SUR LA BONNE VOIE? 3

CHAPITRE 2 : L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE FÉDÉRALE EST-ELLE UN ATOUT? 7

2.1 L'évaluation environnementale sert-elle à aborder des enjeux importants et à réaliser des projets d'envergure? 8

2.2 L'évaluation environnementale donne-t-elle lieu à des progrès sur le plan écologique? 10

2.3 Le gouvernement fédéral est-il vraiment engagés? 10

CHAPITRE 3 : LA VOIE À SUIVRE 13

3.1 Une vision claire de l'évaluation environnementale fédérale 13

3.2 La concrétisation efficace des responsabilités en matière d'évaluation environnementale 17

3.3 L'évaluation environnementale comme moyen constructif d'améliorer des projets 20

3.4 L'examen des grands projets par voie d'audience 22

3.5 L'évaluation des effets environnementaux cumulatifs 25

3.6 La réalisation des engagements du gouvernement fédéral par le biais de l'EE 27

3.7 Examens par voie d'audience et promotion de la participation effective de la population 30

3.8 L'intégration du point de vue des Autochtones 32

3.9 L'amélioration de l'évaluation environnementale stratégique 36

CHAPITRE 4 : IL FAUT UNE NOUVELLE VISION 39

RECOMMANDATIONS 41

ANNEXE 1 — ÉVOLUTION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE 45

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 47

OPINION DISSIDENTE — ALLIANCE CANADIENNE 49

OPINION DISSIDENTE — BLOC QUÉBÉCOIS 57

OPINION DISSIDENTE — PARTI PROGRESSISTE-CONSERVATEUR 59

PROCÈS-VERBAL 67

RAISON D'ÊTRE DE CE RAPPORT?

Les membres du Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes dédient ce rapport aux personnes qui prennent à cœur l'intérêt public, portent leur réflexion au-delà de la prochaine échéance électorale et estiment qu'une économie saine doit, pour pouvoir durer, inclure le respect et la gestion prudente de l'environnement.

Ce rapport est écrit pour le bénéfice des parlementaires, des décideurs, des conseillers et de toutes les personnes intéressées par l'évaluation environnementale. Il vise à bien orienter cette pratique, par ses recommandations. Le rapport a été rendu possible par les précieux témoignages que le Comité a entendu sur le projet de loi C-9 et par nos consultations avec les experts du domaine, notamment Stephen Hazell. Le savoir technique et l'expérience pratique de tous font maintenant partie du texte et des recommandations du rapport.

La portée très étroite du projet de loi C-9, *Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* a suscité ce rapport. Nous avons pensé qu'il fallait aborder l'évaluation environnementale au Canada dans un cadre plus large. En suivant la procédure, il a été possible d'y apporter 76 amendements à l'étape de l'étude en comité, y compris imposer la *Loi* aux sociétés d'État (réalisation considérable), et inclure l'examen de la *Loi* sept ans après sa proclamation. Tout cela n'était pas assez. Il fallait quelque chose avant la prochaine révision de la *Loi*, prévue vers 2010. Nous espérons que les parlementaires et les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé, d'Environnement Canada, de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale reliront ce rapport et ses recommandations avant d'établir la prochaine loi.

La première *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* a été adoptée par le Parlement il y a plus de 10 ans avec l'espoir qu'elle apporterait une contribution considérable au développement durable et à la protection de l'environnement. Notre rapport traite des lacunes actuelles de la loi fédérale; si nos recommandations étaient mises en œuvre, elles inciteraient le fédéral à un plus grand rôle en faveur du développement durable, au bénéfice des Canadiens et du bien public.

Juin 2003

L'hon. Charles Caccia
Député fédéral de Davenport
Président du Comité

INTRODUCTION : RÉFLEXIONS SUR LE PASSÉ ET L'AVENIR

Depuis 30 ans, les gouvernements réfléchissent à leurs modes décisionnels compte tenu du fait que le bien-être des personnes est intimement lié à la qualité de l'environnement. Le développement économique et ses avantages ne peuvent plus être envisagés indépendamment des dommages que ce développement provoque dans l'environnement et des limites qu'il impose à la capacité des générations ultérieures à répondre à leurs besoins. Les nombreuses réunions et études internationales, de Stockholm en 1972 à Johannesburg en 2002, ont permis de clarifier la façon dont il faut réagir à cette nouvelle réalité : on peut et, en fait, on doit prendre des décisions qui permettent de répondre aux besoins économiques tout en évitant de compromettre la satisfaction de leurs besoins sociaux et de leurs besoins environnementaux. En fait, les dommages déjà provoqués dans l'environnement exigent que l'on prenne aujourd'hui des décisions qui devront probablement placer les besoins sociaux et environnementaux avant les besoins strictement économiques. C'est l'enjeu du développement durable.

Les gouvernements du Canada et ceux du monde entier se sont engagés à gouverner en adoptant le principe du développement durable comme noyau des processus décisionnels. Pour cela, il faut absolument élaborer soigneusement et mettre en œuvre un système d'évaluation des conséquences environnementales des politiques, des décisions et des projets. Il y a une dizaine d'années, le gouvernement et le Parlement du Canada se sont engagés à promouvoir le développement durable et la santé de l'environnement en adoptant *canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE).

Comme suite à la LCEE, le gouvernement fédéral, les provinces (à l'exception du Québec qui réclamait une reconnaissance de la nature distincte de sa procédure d'examen et d'évaluation des impacts environnementaux) et les territoires ont signé en 1998 l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale qui couvre, entre autres choses, les questions de collaboration, d'incertitude et de double emploi associées à l'évaluation environnementale des projets proposés[1].

Selon la LCEE, l'évaluation environnementale (EE) est :

> [...] un outil efficace pour la prise en compte des facteurs environnementaux dans les processus de planification et de décision, de façon à promouvoir un développement durable.

[1] Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale.

Près de 10 ans plus tard, la question centrale est de savoir si l'EE fédérale apporte une contribution importante au développement durable et sert à prendre des décisions qui favorisent la santé de l'environnement. Si la réponse à cette question est négative, il faut donc d'abord modifier la procédure d'évaluation environnementale. Si l'EE ne fonctionne pas correctement, nous avons perdu un instrument très important de promotion du développement durable. Le monde et bien-être de ses habitants ne peuvent se permettre d'attendre plus longtemps.

CHAPITRE 1 : SOMMES-NOUS SUR LA BONNE VOIE?

La procédure d'évaluation environnementale fédérale élaborée depuis 30 ans sert à améliorer la planification et les processus décisionnels associés aux projets de développement en fournissant de l'information sur les répercussions environnementales probables de ces projets et en proposant des mesures d'atténuation. Le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) a été instauré par le Cabinet fédéral en 1973, puis consolidé en 1984 par décret. Le PEEE a été remplacé par la LCEE, promulguée par le Parlement en juin 1992 et entrée en vigueur en janvier 1995.

En janvier 2000, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) entamait l'examen quinquennal obligatoire de la LCEE, qui comportait de vastes consultations auprès de la population, des parties intéressées, des collectivités autochtones et des administrations fédérale, provinciales et territoriales. En mars 2001, au terme de cet examen, le gouvernement déposait le projet de loi C-19 (Loi modifiant la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*). Le 4 décembre 2001, le Comité permanent de la Chambre des Communes sur l'environnement et le développement durable (le Comité) entamait l'étude du projet de loi[2].

Le Comité estimait que les objectifs du projet de loi C-9[3] étaient louables et que le projet de loi devrait améliorer la LCEE et l'ensemble du processus fédéral d'évaluation environnementale. Les amendements apportés au projet de loi par le Comité, en particulier en ce qui touche à la plus grande participation du public, auraient aidé à atteindre ces objectifs. Toutefois, quatre motions du gouvernement à l'étape du rapport ont éliminés une partie des travaux menés par le Comité à cet égard. Le Comité a en effet voté — à deux reprises (une première fois sur la motion KS-20, puis sur la motion amendée G-23, une motion omnibus du gouvernement) — en faveur d'une période de commentaires de 30 jours après l'affichage de l'information, y compris les rapports d'examen préalable. Le rapport d'examen préalable constitue bien entendu le document crucial pour les évaluations préalables (plus de 99 % de toutes les évaluations environnementales) parce qu'il expose les fondements de la décision gouvernementale d'autoriser un projet et en précise les conditions de réalisation. Le gouvernement a plutôt choisi de limiter l'effet de la motion KS-20 en éliminant les rapports d'examen préalable et

---

[2] Le projet de loi a tout d'abord été introduit à la première session de la 37e Législature sous le numéro C-19, mais il est mort au *Feuilleton* lorsque le Parlement a été prorogé le 16 septembre 2002. C'est par une motion adoptée le 7 octobre 2002 que la Chambre des Communes a permis la réintroduction, au cours de la deuxième session, des lois qui n'avaient pas reçu la sanction royale. Les projets de loi étaient censés être réintroduits au même stade du processus législatif qu'avant la prorogation de la session antérieure. Le projet de loi en question porte le numéro C-9 dans tout le reste du document. Le projet de loi C-9 a fait l'objet d'une première lecture à la Chambre des Communes le 9 octobre 2002.

[3] Les trois objectifs du rapport du ministère de l'Environnement au Parlement sur l'examen de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* sont : un processus certain, prévisible et opportun; des évaluations environnementales de grande qualité; une participation significative du public.

en réduisant la période de commentaires à 15 jours. La consultation avec le public pour la prise de décisions dans la très grande majorité de ces évaluations environnementales sera donc limitée.

Plusieurs témoins, dont Jamie Kneen, coprésident du Caucus de planification et d'évaluation environnementales du Réseau canadien de l'environnement, considèrent que la portée de l'examen quinquennal est limité et que le projet de loi C-9, même modifié, n'aborde pas certaines questions fondamentales :

> Nous accueillons favorablement les modifications proposées à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* dans le projet de loi C-9, mais elles sont modestes et dans l'ensemble elles ne nous font pas réellement progresser sur la voie du développement durable. En fait, le projet de loi se caractérise autant par ce qu'il a passé sous silence que par ce qu'il contient. Il est clair que l'examen quinquennal dans sa totalité a été un exercice destiné à diminuer les attentes, du début des consultations publiques jusqu'à l'étape de la formulation du projet de loi qui est à l'étude. [...] Notre conclusion est que l'examen quinquennal n'alloue pas suffisamment de temps à l'étude de ces sujets, et qu'il est nécessaire de tenir des débats sur une plus grande échelle concernant l'évaluation environnementale. (Réunion 64)

Jerry DeMarco, avocat directeur et directeur exécutif intérimaire chez Sierra Legal Defence Fund (Toronto), propose un certain nombre de sujets de réflexion concernant les questions non abordées dans le projet de loi C-9.

> Il serait peut-être bon que le Comité envisage de tenir des audiences sur les évaluations environnementales en général et non pas au sujet de ce projet de loi. Ce projet de loi introduit certaines améliorations, mais il ne permet pas de déterminer si nous faisons du bon travail pour ce qui est des indicateurs de performance pour les évaluations environnementales ni de savoir si, concrètement, ces évaluations sont efficaces et si nous avons fait du suivi de façon à vérifier si les mesures d'atténuation ont véritablement pour effet de réduire les effets environnementaux. (Réunion 60)

Le Comité a tenté d'intégrer certaines des préoccupations exprimées par les témoins, même si celles-ci étaient étrangères à la portée du projet de loi C-9. L'élimination des exemptions générales prévues pour les sociétés d'État, par exemple, est une amélioration importante du projet de loi. La procédure parlementaire a cependant restreint la capacité du Comité à répondre à beaucoup de questions soulevées par les parties intéressées, comme celles dont nous venons de parler par exemple.

Ce rapport a pour objet d'aborder ces questions de façon à compléter le rapport remis par le Comité à la Chambre des Communes sur le projet de loi C-9. Par ailleurs, le Comité estime que le Parlement et le gouvernement du Canada accueilleraient favorablement un rapport sur ce qu'il convient de faire pour s'assurer que les projets, les politiques et les programmes respectent l'environnement et garantissent l'intégrité des écosystèmes, donc, par voie de conséquence, la santé et le bien-être des Canadiens.

Nous examinerons ici les secteurs où la perspective fédérale actuelle n'a pas donné de résultats et nous énumérerons un certain nombre des enjeux qui demeurent, puis nous recommanderons des mesures. Le rapport a trait aux questions de fond suivantes[4] :

1. L'EE donne-t-elle lieu à des avantages sur le terrain pour les écosystèmes naturels?

2. Les ministères et les promoteurs respectent-ils la LCEE ou y échappent-ils?

3. L'EE aide-t-elle les promoteurs à améliorer la qualité de leurs projets?

4. L'EE aide-t-elle le gouvernement fédéral, en collaboration avec ses partenaires provinciaux et territoriaux, à concrétiser ses engagements et objectifs actuels en matière d'environnement?

5. Les contribuables canadiens profitent-ils de leur investissement dans le processus d'évaluation environnementale?

6. La population participe-t-elle suffisamment?

7. Respecte-t-on les droits et le point de vue des Autochtones?

8. Les politiques, les programmes et les plans du gouvernement sont-ils évalués du point de vue de leurs répercussions sur l'environnement?

Bref, comment améliorer le processus fédéral d'EE pour mieux atteindre les objectifs de développement durable?

Le Comité souhaite que ce rapport jette les bases d'un futur projet de loi à présenter d'ici sept ans, parallèlement à l'examen après sept ans ajouté au projet de loi C-9 par le Comité.

---

[4] Ces questions découlent des témoignages entendus par le Comité un peu partout au pays. Voici des exemples de citations applicables à chacune, d'après l'endroit où elles se trouvent dans le rapport :

1. Pierre Fortin, page 29.
2. Rodney Northey, page 15, David Coon, page 20.
3. William Borland, page 21, Robert Gibson, page 21.
4. Don Sullivan, page 9, Peter Ewins, page 28-29.
5. Elizabeth May, page 22.
6. Michelle Campbell, page 32.
7. Garry Lipinski, page 33, Diom Romeo Saganash, page 33-34, Paule Halley, page 34, Matthew Coon Come, page 35, Natan Obed, page 35.
8. Joan Kuyek, page 36-37.

CHAPITRE 2 : L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE FÉDÉRALE EST-ELLE UN ATOUT?

La page d'accueil du site de l'Agence affiche en gros caractères : *L'évaluation environnementale : un atout.* Mais est-ce vraiment le cas?

Le Comité estime que, globalement, le gouvernement fédéral prend l'EE beaucoup plus au sérieux qu'à la fin des années 1980. Cela dit, les avantages tangibles pour l'environnement sont difficiles à cerner. Selon Stephen Hazell, ancien directeur de la réglementation à l'Agence et auteur de *Canada v. The Environment: Federal Environmental Assessment 1984-1998*, fait observer ce qui suit :

> [Traduction] [L'existence de la LCEE] a manifestement déclenché le développement d'une culture de l'évaluation environnementale au moins dans certaines divisions de tous les grands ministères fédéraux. Le système d'enregistrement public de l'Agence a fait beaucoup pour accroître l'accès du public à l'information concernant les évaluations environnementales fédérales, nonobstant les préoccupations de la commissaire à l'environnement et au développement durable.

Hazell rappelle que l'un des avantages les plus importants qu'ait produit la LCEE est peut-être le fait qu'elle propose des mesures pour atténuer les effets néfastes de projets sur l'environnement. Les modifications proposées au projet de loi C-9 concernant le suivi des EE devraient contribuer à garantir que les mesures sont mises en œuvre et qu'elles sont efficaces.

En mars 2000, l'Agence a publié une brochure intitulée *L'évaluation environnementale fédérale : un atout*; elle y décrit les avantages des EE de la LCEE dans le cadre de 12 projets. Il est difficile de déterminer le degré de représentativité de ces projets sur le plan de l'EE au Canada étant donné qu'il s'agit d'un petit échantillon parmi les 30 000 projets réalisés jusqu'ici sous les auspices de la LCEE et que les indicateurs ou mesures normalisés de succès n'étaient pas explicites. Cependant, la brochure représente une reconnaissance du fait que l'EE doit donner lieu à des avantages concrets pour l'environnement et non simplement servir d'exercice pouvant ou non avoir un effet sur les décisions effectives sur la question de savoir comment les projets doivent être réalisés ou s'il y a lieu de les réaliser.

Pour que l'EE soit vraiment un atout, il faut absolument, selon le Comité, qu'elle donne lieu aux retombées suivantes :

- Donner lieu à des projets, des politiques et des programmes propices à l'environnement.
- Permettre que les écosystèmes conservent leur intégrité.

- Comporter des possibilités de participation effective pour la population.

Le Comité propose les questions suivantes pour déterminer si l'EE est un atout :

- L'évaluation environnementale sert-elle à aborder des enjeux importants et à réaliser des projets d'envergure?
- L'évaluation environnementale donne-t-elle lieu à des progrès sur le plan écologique?
- Le gouvernement fédéral est-il vraiment convaincu?

2.1 L'évaluation environnementale sert-elle à aborder des enjeux importants et à réaliser des projets d'envergure?

L'un des moyens de déterminer si l'EE est un atout consiste à se demander si et comment elle est appliquée (par le biais de la LCEE notamment) à d'importants enjeux et projets environnementaux, par exemple :

- L'EE sert-elle à régler les problèmes de surexploitation comme les politiques qui ont donné lieu à la destruction des réserves de morue dans l'Atlantique et à la réduction des réserves de saumon dans le Pacifique?

  Le gouvernement du Canada s'est systématiquement opposé à l'application du principe de l'EE fédérale à la délivrance des permis et quotas de pêche, même pour les formes les plus destructrices de pêche comme le chalutage par le fond.

- L'EE a-t-elle servi à évaluer les dangers que représentent les émissions de gaz à effet de serre?

  L'Agence a organisé un atelier au début de 2002 sur l'application de l'EE aux enjeux du réchauffement climatique, mais quel intérêt a-t-il suscité? Les émissions de gaz à effet de serre sont assez rarement un enjeu dans les évaluations environnementales fédérales.

- L'EE sert-elle à aborder la question de la fragmentation continue des paysages naturels?

  La LCEE (et d'autres types de processus d'évaluation environnementale) sera presque certainement appliquée au gazoduc de Mackenzie et aux parties du gazoduc de l'autoroute de l'Alaska qui passent par le Yukon et la Colombie-Britannique, de même qu'elle a été appliquée à des projets comme les nouvelles mines de diamant des Territoires du Nord-Ouest, la mine de nickel de Voisey's Bay au Labrador et la mine de charbon de Cheviot en Alberta. Pourtant, de grands projets de construction routière et d'exploitation du bois d'œuvre sont systématiquement approuvés dans les régions septentrionales de nombreuses provinces sans qu'aucune évaluation fédérale ou provinciale soit effectuée. Les EE

appliquées à des projets prévus dans des zones parfaitement sauvages tiennent rarement compte de la nécessité de créer des réseaux de zones protégées pour garantir la pérennité des valeurs de la vie sauvage.

- L'EE sert-elle a régler les questions de biodiversité, par exemple concernant les menaces qui pèsent sur les espèces en voie d'extinction et les problèmes associés aux espèces invasives (ex. : salicaire pourpre, moule zébrée, cladocère épineux)?

La question des espèces en voie d'extinction est souvent abordée dans les EE fédérales lorsque les praticiens de l'EE disposent de données à cet égard (ce qui n'est pas toujours le cas). L'introduction d'espèces invasives au Canada est généralement accidentelle, de sorte que l'EE y est plus difficilement applicable. Cela dit, la LCEE devrait servir à examiner les activités (ex. : les déversements d'eau de cale dans les cours d'eau canadiens) qui peuvent donner lieu à la propagation d'espèces invasives au Canada.

Les témoins ont fourni de nombreux exemples de projets importants qui auraient dû donner lieu à un examen par voie d'audience ou à une étude approfondie, mais qui n'en ont pas fait l'objet. Par exemple, Don Sullivan, directeur exécutif de la Manitoba's Future Forest Alliance, a décrit une EE gravement lacunaire, lorsqu'il a expliqué comment l'EE de l'énorme projet d'exploitation du bois d'œuvre de Tolko, dans le nord du Manitoba (11 millions d'hectares) s'est limitée à l'évaluation des répercussions environnementales de deux ponts et de leurs culées. Son témoignage fournit un exemple spectaculaire de la façon dont l'établissement étroit de la portée des incidences d'un projet entraîne un changement majeur à l'échelle du paysage global sans aucune évaluation coordonnée des retombées environnementales.

Le fédéral a la responsabilité exclusive de plusieurs questions d'environnement qui ne sont pas du ressort des provinces, comme le poisson et les oiseaux migrateurs. [...] Il faut prendre note que le gouvernement fédéral était le premier signataire de la Convention sur la diversité biologique, qui fut ensuite ratifiée en 1992. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale a aussi publié un guide d'évaluation des impacts sur la biodiversité. Pourtant, on n'a pas abordé les impacts de la biodiversité, même dans le cas d'une évaluation restreinte à un pont et aux effets physiques d'autres ponts. [...] Pendant les années qui ont précédé la demande d'approbation du pont soumise par le promoteur en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, l'alliance a tenté de déclencher des révisions par des commissions d'évaluation fédérales conformément à l'article 46 de la LCEE à cause des effets transfrontaliers de l'exploitation forestière visée par les projets Repap-Tolke et LP. Chacune de ces demandes a été rejetée. Ainsi, le ministre n'a jamais étudié les effets interprovinciaux et internationaux de l'agrandissement des fabriques dont les effluents sont rejetés dans les eaux interprovinciales et de l'exploitation forestière qui détruit d'importants habitats d'oiseaux et des millions d'hectares d'habitat de poissons. (Réunion73)

Le Comité a également entendu parler du projet d'entreposage de déchets nucléaires de Bruce, qui n'a pas fait l'objet d'un examen par voie d'audience. Normand de la Chevrotiere, président de la Inverhuron and District Ratepayers Association, a

dénoncé, en termes très touchants, les conséquences que pourrait avoir sur la santé ce projet d'entreposage de déchets nucléaires, qui n'a pas fait l'objet d'un examen alors qu'il s'agirait du plus vaste entrepôt de déchets nucléaires au monde.

D'autres témoins se sont plaints de la décision prise en novembre 1996 par le ministre du Commerce international et le ministre des Finances de ne pas procéder à une EE concernant la vente de deux réacteurs CANDU à la Chine, laquelle était assortie d'un prêt de 1,5 million de dollars du gouvernement du Canada.

Le Comité conclut que, si des milliers de petits projets sont évalués plus ou moins efficacement aux termes de la LCEE chaque année, beaucoup de grands projets aux graves conséquences éventuelles pour l'environnement échappent à l'évaluation ou sont circonscrits de façon si étroite que la valeur de l'EE en est contestable.

2.2 L'évaluation environnementale donne-t-elle lieu à des progrès sur le plan écologique?

Exception faite d'éléments de preuve anecdotiques limités, les avantages de l'EE du point de vue de la viabilité des projets et de la protection des écosystèmes n'ont pas fait l'objet d'un contrôle systématique. Le Comité rappelle que, en 1998, la commissaire à l'environnement et au développement durable a fait observer que « [l]e gouvernement fédéral ne recueille pas l'information qui permettrait aux Canadiens de savoir si l'évaluation environnementale produit ou non les résultats escomptés » (paragraphe 6.5, Chapitre 6, rapport de 1998).

Le Comité estime que les dispositions du projet de loi C-9 qui exigent le suivi des EE de projets devraient donner lieu à la production d'une meilleure information sur la façon dont les EE sont bénéfiques pour l'environnement. Il est cependant difficile de savoir si les EE auront des effets bénéfiques pour l'environnement tant qu'il n'existe pas d'études écologiques de base suffisantes. Certaines autorités fédérales, comme l'Agence des parcs du Canada, sont en train d'élaborer ce genre d'études dans le cadre des plans d'aménagement des parcs nationaux et du programme d'intégrité écologique.

2.3 Le gouvernement fédéral est-il vraiment engagé?

Plusieurs témoins ont dit douter que les hauts fonctionnaires soient engagés en ce qui concerne l'EE. À preuve, par exemple, le fait que les ressources financières et humaines affectées à l'EE aient fondu depuis quelques années. Selon une étude de l'Agence, en 1995, première année de mise en œuvre de la LCEE, le gouvernement fédéral a consacré entre 40 et 45 millions de dollars à l'EE. Le Plan vert en représentait 32 millions. Au terme du Plan vert, en mars 1997, le financement de l'EE a été considérablement réduit, sans plus de débat public. Il est difficile de déterminer le montant exact consacré à l'EE, car ce type de dépense est réparti entre les ministères. Une partie des fonds du Plan vert a été reversée dans les budgets permanents de

l'Agence et des ministères, mais l'écart reste considérable. Par ailleurs, le financement accordé par le Conseil du Trésor à l'Agence au titre du programme de participation publique (1,2 million de dollars par an) a pris fin le 31 mars 1998 et a été remplacé par un financement de la participation de la population aux examens par voie d'audience, déterminé directement en fonction du degré d'activité globale en matière d'examen au cours d'une année donnée. L'Agence a prévu un montant de 1 million de dollars au titre de la participation, mais les coûts réels pour 2001-2002 ne dépasseraient pas 100 000 dollars. Selon le ministre de l'Environnement, David Anderson, le gouvernement s'est engagé à fournir 51 millions de dollars de plus au cours des cinq prochaines années pour mettre en œuvre le nouveau processus d'évaluation environnementale.

Second indicateur : aucun des quatre derniers ministres de l'Environnement ne s'est servi de son autorité pour ordonner des examens par voie d'audience aux termes des articles 26 et 46 à 48 à l'égard de projets pouvant avoir d'importants effets environnementaux transfrontaliers. Ce genre d'examen a été demandé, entre autres, pour le projet de centre de villégiature commercial de Greenwich, près du parc national de l'Île-du-Prince-Édouard, pour la mine de diamants de Diavik, dans les Territoires du Nord-Ouest, pour la zone d'entreposage de déchets nucléaires de Bruce, pour le projet de terminal de conteneurs de l'Administration portuaire de Vancouver dans le delta de la rivière Fraser et pour les projets de l'usine de panneaux OSB Louisiane-Pacifique et de Tolko, au Manitoba. Le fait que ces pouvoirs n'aient pas été employés n'est certainement pas attribuable au fait que les groupes écologistes et autochtones auraient hésité à demander ce genre de renvoi.

Troisième indicateur : on n'a guère progressé du côté de l'évaluation des effets environnementaux des politiques, programmes et plans proposés (ce qu'on appelle une évaluation environnementale stratégique ou EES) que le Cabinet doit approuver (une directive adoptée en 1990 par le Cabinet exige que l'on procède à cette « évaluation environnementale stratégique »). Sur ce plan, le Canada accuse un retard comparativement à bien des pays, notamment ceux de l'Union européenne, qui ont déjà mis en œuvre des régimes d'évaluation environnementale stratégique. En outre, la directive du Cabinet a été appliquée sporadiquement et, qui pis est, son application s'est raréfiée en 1999. En 1998, la commissaire à l'environnement et au développement durable a conclu que les « ministères ont réagi avec lenteur à une directive du Cabinet établie en 1990 sur la mise en œuvre de l'évaluation environnementale des programmes et des politiques ». Elle a alors formulé la recommandation suivante : « L'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait collaborer avec d'autres ministères et organismes fédéraux en vue d'accroître l'application de la directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des politiques et des programmes. » (Chapitre 6, rapport de 1998)

Le Comité voit des raisons de se réjouir prudemment des améliorations que la version modifiée du projet de loi C-9 apporte à l'EE fédérale. Toutefois, les données historiques montrent que la détermination du Cabinet et du Bureau du Conseil privé à l'égard de l'EE a varié d'irrégulière à inexistante ces dernières années.

CHAPITRE 3 : LA VOIE À SUIVRE

Certains enjeux importants en matière d'EE fédérale échappent en partie ou entièrement au projet de loi C-9. Le Comité propose ici des recommandations à cet égard dans l'espoir que le gouvernement du Canada y donnera suite. Ces principaux enjeux pourraient être décrits comme suit :

- Une vision claire de l'EE fédérale.
- Une concrétisation efficace des responsabilités en matière d'EE.
- L'emploi de l'EE comme moyen constructif d'améliorer les projets.
- L'examen des grands projets par voie d'audience.
- L'évaluation des effets environnementaux cumulatifs.
- La concrétisation des engagements du gouvernement fédéral en matière d'environnement par le biais de l'EE.
- La promotion de la participation effective de la population.
- L'intégration du point de vue des Autochtones.
- L'amélioration de l'évaluation environnementale stratégique.

3.1 Une vision claire de l'évaluation environnementale fédérale

Comme nous l'avons dit, le projet de loi C-9 est important à court terme. À long terme, il faudra que le Parlement et le gouvernement prennent des mesures pour s'assurer que les projets, les politiques et les programmes soient respectueux de l'environnement et pour protéger l'intégrité des écosystèmes.

En 1999, avant le début de l'examen quinquennal, le gouvernement a décidé que l'examen serait effectué par l'Agence (et non par un comité parlementaire) et que la portée en serait plus étroitement définie. Lorsque le ministre de l'Environnement, David Anderson, a ordonné à l'Agence de préparer des modifications pour les proposer au Parlement à l'automne 2000, le peu de temps imparti interdisait manifestement la possibilité de procéder à un examen approfondi de la LCEE.

Rappelons que, si la LCEE est en vigueur depuis sept ans, sa structure essentielle (ex. : examens préalables, examens par voie d'audience, sous la surveillance et l'administration d'une agence centrale) et ses caractéristiques (ex. : évaluations de projets pour déterminer leurs effets néfastes sur l'environnement et leur importance) ne diffèrent guère de celles des lignes directrices du PEEE approuvées par le Cabinet au début de 1984. Ainsi, en 18 ans, les structures et caractéristiques fondamentales du point

de vue du gouvernement fédéral sur l'EE n'ont guère changé. L'examen quinquennal aurait pu être l'occasion d'analyser les EE fédérales et de circonscrire de nouveaux moyens, s'il y a lieu, de les effectuer. Pour l'essentiel, cela n'a pas été le cas.

Le Comité est d'avis que l'importance accordée actuellement au *processus* doit s'accompagner d'une attention à l'égard des *résultats* sur le terrain. En plus de fournir de l'information à l'intention des décideurs sur les effets néfastes des projets, l'EE doit produire des *résultats*, c'est-à-dire prévoir les projets, les politiques et les programmes qui sont bénéfiques pour l'environnement et respectent l'intégrité des écosystèmes. La *procédure* de l'EE doit par ailleurs offrir à la population la possibilité de participer effectivement.

Au cours des audiences, le Comité a remarqué que ni la LCEE ni le projet de loi C-9 ne formule clairement les résultats escomptés de l'EE fédérale, non plus que la façon dont ces résultats sont censés être mesurés. Le préambule de la LCEE décrit l'intention du gouvernement : « [viser] au développement durable par des actions de conservation et d'amélioration de la qualité de l'environnement ». L'objet officiel de la LCEE, dans son état actuel[5], est « de permettre aux autorités responsables de prendre des mesures à l'égard de tout projet susceptible d'avoir des effets environnementaux [...] », « d'inciter ces autorités à favoriser un développement durable propice à la salubrité de l'environnement et à la santé de l'économie », « de faire en sorte que les éventuels effets environnementaux négatifs importants des projets devant être réalisés dans les limites du Canada ou du territoire domanial ne débordent pas ces limites » et de « veiller à ce que le public ait la possibilité de participer au processus d'évaluation environnementale ». Ces quatre volets sont importants. Le Comité estime de plus qu'un autre grand objectif de la *Loi* devrait être de garantir la prise en considération de solutions de rechange au projet proposé. Cependant, le degré de concrétisation des quatre volets initiaux n'a pas été mesuré systématiquement, et les éléments permettant de déterminer si l'EE fédérale donne des résultats utiles sont largement anecdotiques. L'une des conséquences et l'un des problèmes issus du manque d'information sur les résultats bénéfiques de l'EE pour l'environnement est la confusion dans laquelle est plongée la population. Selon Paul Muldoon, de l'Association canadienne du droit de l'environnement, cette confusion peut donner lieu à de la méfiance à l'égard de l'EE.

> [...] je crois qu'il est juste de dire que l'évaluation environnementale au Canada traverse une crise de crédibilité. À mon avis, le public est fort désorienté. On lui donne souvent l'impression qu'un projet fait l'objet d'une évaluation environnementale approfondie, juste et complète, mais il finit par s'apercevoir que le processus a, en fait, servi à légitimer des activités non viables et dangereuses pour l'environnement. Par conséquent, le public est à la fois perplexe et frustré face au processus, mais plus important encore, face au résultat. Le processus n'est pas suffisamment bon s'il se traduit par l'adoption d'un projet qui est non viable ou qui le devient. (Réunion 70)

---

[5] Le projet de loi C-9 tel qu'il est modifié par le Comité transformerait l'objet de la Loi : il permettrait entre autres de garantir que l'on prend des mesures de précaution pour s'assurer que les projets ne provoquent pas d'effets néfastes importants.

Outre le manque d'analyse sûre des résultats environnementaux obtenus grâce à l'application de la LCEE, Peter Duck, président de la vallée Bow Valley Naturalists, fait remarquer que chaque EE doit appliquer des critères tels qu'on puisse observer une cohérence entre les évaluations afin que le public puisse comprendre comment on en arrive à telle ou telle conclusion.

> Si nous voulons un processus uniforme et transparent, nous devons établir des critères et les utiliser pour prendre ces décisions. Il est important que le public sache comment les décisions sont prises. Cela peut changer avec le temps, mais cela peut changer aussi d'une évaluation à l'autre, et nous devons avoir un cadre de travail de façon à ce que le public comprenne comment ces décisions sont prises. (Réunion 66)

Mais, jusqu'ici, les ressources fédérales ont surtout été consacrées à la mise en œuvre du processus prescrit. On ne s'est guère intéressé à l'obtention de résultats bénéfiques pour l'environnement ni à l'amélioration de la viabilité des projets. Le Comité estime que, à l'avenir, l'EE fédérale doit comporter une mesure des résultats en termes de viabilité des projets, d'intégrité des écosystèmes et d'amélioration du processus décisionnel grâce à la participation de la population. Le simple fait de procéder à une EE ne suffit pas. Le Comité invite donc instamment le gouvernement du Canada à circonscrire des objectifs et des mesures du rendement précis comme le propose Lucien Cattrysse, président du groupe consultatif technique de l'Association canadienne des industries de l'environnement (Réunion 64).

Cette analyse serait incomplète si nous n'examinions pas un autre enjeu fondamental : le sens des termes « importance » et « conséquences néfastes importantes pour l'environnement ». Dans son témoignage, Rodney Northey, avocat pour Environmental Defence Canada, a fait remarquer que, au cœur de la LCEE et de l'exécution d'une EE, se trouve l'interprétation de l'expression « conséquences importantes pour l'environnement » :

> À mon avis, l'utilité de cette loi réside dans la capacité de définir ce qu'est un effet important. [...] [La notion d'«importance» n'est définie nulle part.] L'Agence canadienne d'évaluation environnementale hésite à fournir une telle définition. Sur les 30 000 évaluations effectuées jusqu'à maintenant, il n'y en a qu'une à ma connaissance qui était susceptible d'avoir un effet important. [...] Je dirais que l'imposante machine bureaucratique derrière tout cela ne veut pas qu'on trouve des effets importants, car il faudrait à ce moment-là financer la commission d'examen. Comment peut-on dans ce cas établir des mécanismes indépendants en vue de déterminer l'importance des effets? [...] Je ne pense pas qu'on exige en ce moment que les évaluations soient effectuées en fonction des normes. Je crois que le comité devrait exiger qu'une évaluation tienne compte des normes applicables et qu'elle détermine l'importance des effets par rapport à ces normes. (Réunion 73)

La notion d'« importance » semble avoir perdu une grande partie de son sens et, donc, de son utilité. Aux termes de la LCEE, l'objectif en matière de qualité de l'environnement — la norme appliquée aux EE effectuées aux termes de la *Loi* — est

l'évitement ou la minimisation des conséquences néfastes importantes pour l'environnement. Dans les parcs nationaux du Canada, par contre, une norme différente, beaucoup plus claire, est en vigueur. Selon la norme d'« intégrité écologique » employée par Parcs Canada, le résultat à obtenir est le maintien des parcs en l'état pour les générations à venir.

Il faudrait désormais appliquer une norme différence dans le cadre de l'évaluation des effets éventuels sur l'environnement des parcs nationaux pour garantir le maintien de l'intégrité écologique et non pas simplement éviter des effets environnementaux « importants ». Même en dehors des parcs nationaux, le Comité se demande si le critère de « l'importance » tel qu'il est actuellement appliqué est valable et il invite instamment le gouvernement à élaborer des normes plus positives et mesurables pour toutes les EE effectuées en vertu de la LCEE.

LE COMITÉ RECOMMANDE QUE L'ON MODIFIE LA *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE* POUR Y INTÉGRER UNE APPROCHE EFFICACE QUI PRODUIRAIT DES RÉSULTATS TANGIBLES EN TERMES DE VIABILITÉ DES PROJETS ET D'INTÉGRITÉ DES ÉCOSYSTÈMES. IL RECOMMANDE EN OUTRE DE PRÉVOIR DES CIBLES, DES MESURES DE PERFORMANCE ET DES NORMES DE FONCTIONNEMENT SPÉCIFIQUES À L'APPUI DE CES RÉSULTATS.

LE COMITÉ RECOMMANDE ÉGALEMENT QUE LA *LOI* DÉFINISSE LE TERME « GRAVE » DANS L'EXPRESSION « EFFET NÉFASTE GRAVE POUR L'ENVIRONNEMENT » AU MOINS DANS LES CAS SUIVANTS :

- **EFFET EXCÉDANT UNE NORME OU CIBLE DE QUALITÉ ÉTABLIE PAR RÈGLEMENT FÉDÉRAL OU PROVINCIAL;**
- **EFFET CONTREVENANT À UN ENGAGEMENT INTERNATIONAL DU GOUVERNEMENT DU CANADA;**
- **EFFET S'ÉTENDANT SUR UN TERRITOIRE ADMINISTRÉ PAR UN GOUVERNEMENT AUTRE QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, ET QUI A FAIT L'OBJET D'UNE DOLÉANCE PUBLIQUE DE CE GOUVERNEMENT.**

ÉTANT DONNÉ L'IMPORTANCE, EN DROIT ET EN PRATIQUE, DU TERME « GRAVE », IL CONVIENT DE POURSUIVRE L'ÉTUDE DE SA SIGNIFICATION POUR QUE SA DÉFINITION DANS LA *LOI* NE LIMITE PAS LE POUVOIR DU MINISTRE D'AGIR AU BESOIN.

3.2 La concrétisation efficace des responsabilités en matière d'évaluation environnementale

L'auto-évaluation, qui signifie que les ministères fédéraux habilités à prendre une décision concernant un projet sont également l'autorité qui procède à l'EE (sauf en cas d'examen par voie d'audience ou de médiation), est un principe fondamental de la LCEE. L'un des principaux avantages de l'auto-évaluation est que les ministères fédéraux essaient de comprendre pour eux-mêmes les effets environnementaux de projets dont ils ont la responsabilité. Les responsables de l'examen quinquennal ne se sont pas demandés si le système d'auto-évaluation proprement dit était un facteur important dans la limitation de la qualité et de l'efficacité des EE entreprises en vertu de la LCEE, mais beaucoup de témoins estiment que c'est le cas.

Par exemple, Paul Muldoon estime que le système d'auto-évaluation est critiquable du fait qu'il n'y a pas d'indépendance ni de distance entre l'organisme qui se charge de l'EE et celui qui prend la décision finale.

> L'Association canadienne du droit de l'environnement s'élève depuis longtemps contre un élément essentiel de la loi, le processus d'autoévaluation; en effet, des agences gouvernementales évaluent leurs propres projets. Nous comprenons que le commissaire à l'environnement et au développement durable a également été très critique à cet égard. Nous en parlons depuis quelque 20 ans déjà et nous nous retrouvons dans l'obligation de le redire: le processus d'autoévaluation doit être remplacé par un processus exécutoire géré par des agences centrales indépendantes qui ont le pouvoir de faire respecter la loi. (Réunion 70)

Le Comité a également pris connaissance de l'avis de Ed Whittingham, directeur de la Banff Environmental Action and Research Society, qui a donné un exemple clair de la manière dont le système d'auto-évaluation peut donner lieu à une apparence de conflit d'intérêt impliquant Parcs Canada, tel que les décisions en matière d'EE pourraient en être infléchies.

> [...] Parcs Canada est à la fois le promoteur et l'autorité responsable dans 25 p. 100 des évaluations environnementales effectuées dans le parc national de Banff. Comme vous pouvez vous l'imaginer, cela place Parcs Canada dans une situation de conflit d'intérêts. Deuxièmement, après qu'on eu réduit de 25 p. 100 le budget de Parcs Canada en 1996, le service a dû trouver d'autres moyens de générer des revenus. Deux de ces moyens consistaient à faire en sorte que les gens demeurent dans le parc plus longtemps et qu'ils le visitent aussi pendant la saison morte, c'est-à-dire à l'automne et au printemps, ce qu'ils ne faisaient pas normalement. À notre avis, cela encourage Parcs Canada à trouver des projets qui ont cet objectif. (Réunion 61)

En 1998, la commissaire à l'environnement et au développement durable a examiné le degré de conformité des ministères fédéraux avec les dispositions de la LCEE. Se fondant sur l'étude de 187 EE, la commissaire a conclu qu'il « se peut que les examens préalables ne tiennent pas compte de tous les éléments d'un projet ni de tous ses effets éventuels importants sur l'environnement » et que « [l]a surveillance des

mesures d'atténuation et le suivi des résultats environnementaux sont insuffisants ». Elle a ajouté : « L'information diffusée au public sur les évaluations environnementales effectuées par le gouvernement fédéral, et particulièrement l'information sur les examens préalables, comporte des lacunes importantes en ce qui a trait à la qualité et à l'utilité. » (Chapitre 6, rapport de 1998)

Non seulement le degré de conformité des ministères avec les dispositions de la LCEE laisse à désirer, mais la *Loi* ne prévoit pas de pouvoir d'exécution qui permettrait à l'Agence d'améliorer la situation. La LCEE n'attribue aucun pouvoir pour rendre les décisions exécutoires ou imposer des sanctions en cas de non-conformité. Le projet de loi C-9 prévoit des responsabilités supplémentaires pour l'Agence en matière de promotion et de surveillance de la conformité. De plus, selon les modifications proposées par le Comité, l'Agence serait tenue de veiller à la conformité des autorités fédérales, des autorités responsables et des promoteurs, mais même les nouvelles dispositions ne comportent pas de sanctions pour non-respect des dispositions de la *Loi*. Il ne servirait probablement pas à grand-chose d'élargir les responsabilités de l'Agence puisque les nouvelles responsabilités ne sont pas assorties de pouvoirs permettant de les remplir. Selon Robert Gibson, chercheur invité à l'Institut de recherche sur le développement durable de l'Université de Colombie-Britannique, le manque de dispositions d'exécution entrave la concrétisation des objectifs de la LCEE.

> [Traduction] La LCEE ne prévoit aucun moyen d'établir et d'imposer des conditions et modalités d'approbation. Au lieu de cela, elle compte sur un ensemble très incohérent de permis, de contrats et d'autres mécanismes dont beaucoup sont mal adaptés. (Réunion 65) (sic)

Le projet de loi C-9 tente de régler ce problème de façon indirecte et partielle par le biais d'une modification au paragraphe 20(3) de la LCEE, qui dispose que, pour déterminer et mettre en œuvre des mesures d'atténuation, l'autorité responsable n'est pas limitée aux pouvoirs, responsabilités et fonctions énoncées dans la *Loi* qui la régit.

Plusieurs témoins ont proposé de modifier ou de remplacer le système d'auto-évaluation. Ils proposent un système qui rendrait exécutoires les décisions issues des EE, lesquelles pourraient être effectuées par un organisme indépendant. Elizabeth May, directrice exécutive du Sierra Club of Canada, appuie par exemple l'idée de créer un organisme autonome et insiste sur la nécessité de sanctions pour garantir la conformité :

> Naturellement, au fil des ans, nous avons remarqué que certains éléments de la LCEE, et auparavant, le décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation environnementale, créent essentiellement, un conflit d'intérêts, en ce sens que l'auto-évaluation signifie que c'est au ministère qui souhaite le plus qu'un projet se réalise, qu'il incombe de prendre toutes les décisions clés, dans la plupart des cas — parfois il y a un peu moins de liens de dépendance. [...] Quels changements peut-on apporter, pour qu'on en voit des effets? On peut imposer des peines pour le défaut de se conformer à la loi. Fixer des exigences. (Réunion 61)

Le Comité estime que la grande question pour le gouvernement concerne la nature même de l'évaluation environnementale. L'examen septennal de la *Loi* requis par le projet de loi C-9 devrait considérer si les changements apportés par ce dernier ont amélioré le rendement de l'évaluation environnementale; dans la négative, il faudrait réexaminer l'idée et le processus de l'auto-évaluation.

LE COMITÉ RECOMMANDE QU'EN PRÉPARATION DE L'EXAMEN SEPTENNAL PAR LE COMITÉ PARLEMENTAIRE, LE COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE SOIT PRÉALABLEMENT CHARGÉ D'EXAMINER LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE EN VERTU DE LA LCEE MODIFIÉE PAR CE PROJET DE LOI.

Le Comité estime qu'un système de délivrance de permis d'EE exécutoires par les ministères fédéraux conformément aux directives de l'Agence permettrait de conserver la méthode de l'auto-évaluation tout en attribuant une plus grande imputabilité aux ministères. Les responsables ministériels pourraient avoir le pouvoir général d'établir les conditions et modalités de mise en œuvre des mesures d'atténuation et faire le suivi des permis d'EE.

Une amélioration connexe consisterait à considérer comme une infraction le fait qu'un ministère ou un promoteur donne suite à un projet sans avoir obtenu de permis ou enfreint les conditions et modalités du permis. Ce système de permis s'appuierait sur les modifications proposées par le Comité à l'étape du rapport aux fonctions de l'Agence et permettrait à celle-ci d'examiner le degré de conformité des ministères avec les dispositions de la *Loi* tout en veillant à ce qu'on ne donne pas suite aux projets qui ne remplissent pas toutes les exigences en matière d'EE.

LE COMITÉ RECOMMANDE DE MODIFIER LA *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE* POUR INSTAURER UN SYSTÈME DE DÉLIVRANCE DE PERMIS PAR LES MINISTÈRES FÉDÉRAUX CONFORMÉMENT AUX CRITÈRES DE L'AGENCE ET POUR DONNER AUX MINISTÈRES LE POUVOIR D'ÉTABLIR LES MODALITÉS DES MESURES D'ATTÉNUATION ET DE SUIVI.

LE COMITÉ RECOMMANDE ÉGALEMENT DE MODIFIER LA *LOI* POUR INTERDIRE, SOUS PEINE DE SANCTION, À UN MINISTÈRE FÉDÉRAL OU UN PROMOTEUR DE RÉALISER UN PROJET SANS PERMIS OU CONTREVANT AUX MODALITÉS DU PERMIS.

3.3 L'évaluation environnementale comme moyen constructif d'améliorer des projets

Malheureusement, la LCEE sert rarement à améliorer la viabilité des projets. Dans la pratique, au sein du gouvernement comme à l'extérieur, la LCEE est trop souvent considérée comme un problème à gérer et un fardeau pour les promoteurs de projets de développement industriel. Dans beaucoup de ministères fédéraux et entreprises, la LCEE suscite de la mauvaise volonté, même si cette réticence n'est pas déclarée publiquement. Les décisions relatives aux projets sont souvent prises bien avant que des EE soient effectuées, de sorte que la pertinence de l'EE (en dehors de sa capacité à proposer des mesures d'atténuation) est contestable. La LCEE semble supposer que les autorités responsables sont à la fois enclines à prendre des décisions valables sur le plan environnemental et parfaitement capables de les prendre, une fois qu'elles disposent de l'information utile. L'expérience montre qu'il n'en est rien. L'information obtenue par les promoteurs au cours de l'EE, faute d'un cadre de référence explicitant les objectifs environnementaux, est plus souvent un gaspillage qu'autre chose puisqu'elle ne sert pas à améliorer le projet sur le plan environnemental.

Les témoins qui se sont présentés au Comité ont fait état de nombreux exemples de projets n'ayant pas été évalués parce qu'on les jugeait non assujettis à la *Loi* et qui cependant auraient pu avoir des répercussions néfastes sur l'environnement. David Coon estime, d'après plusieurs cas qu'il a analysés, que les autorités responsables essaient d'échapper à la LCEE.

> Deuxièmement, il nous semble, à partir des cas comme ceux que je viens de vous exposer, que les autorités responsables cherchent le plus possible à éviter la LCEE ou à réduire son utilité. La LCEE est un obstacle à franchir, et le projet de loi ne semble pas changer grand-chose de ce point de vue-là non plus. (Réunion 69)

Les ministères fédéraux ont tendance à éviter d'inclure de nouveaux systèmes de réglementation dans le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* parce que cela assujettirait ces processus à la LCEE. Les sociétés d'État, comme Exportation et Développement Canada, ont fait des efforts délibérés pour que leurs opérations ne soient pas assujetties à la LCEE. Qui pis est, la LCEE ne s'applique même pas, sauf dans des circonstances extraordinaires, aux projets entrepris dans la vallée du Mackenzie en vertu d'une loi fédérale récemment promulguée (la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, L.C. (1998), ch. 25).

Des représentants du secteur privé comme William Borland, de l'Association des industries de l'environnement du Nouveau-Brunswick, estiment que les décisions en matière de gestion de l'environnement sont telles qu'elles permettent aux promoteurs d'échapper à la LCEE. Mais, ce faisant, si les promoteurs échappent à ce qu'ils jugent être le poids de l'EE, ils risquent également de ne pas prendre les meilleures décisions en matière d'environnement.

> Pour avoir participé à une évaluation fédérale, je sais que des options de développement sont écartées pour éviter des terres ou des fonds fédéraux de manière à se soustraire à une évaluation. Pourquoi? Parce que le processus est perçu comme un trou noir sans fond. Une fois qu'on y a mis le pied, on ne sait jamais si on en sortira ou quand. Quand on essaie d'établir un budget ou de saisir une occasion, la loi peut être catastrophique. Dans tous les cas où j'y ai été mêlé, on a trouvé une solution respectueuse de l'environnement, mais je ne suis pas convaincu qu'il s'agissait de la meilleure. (Réunion 71)

Le mode actuel d'application de la LCEE comporte d'autres aspects négatifs. Le Comité s'est fait notamment dire et redire que la LCEE servait simplement à atténuer les effets néfastes pour l'environnement et non à prendre des mesures positives aux stades de la planification. En portant surtout sur les conséquences néfastes importantes pour l'environnement, l'EE est considérée comme un moyen de décourager les promoteurs d'inclure dans leurs projets des mesures ayant des effets bénéfiques sur l'environnement. Voici ce qu'en dit Robert Gibson :

> [...] la LCEE devrait exiger de prendre en compte les effets positifs ainsi que les effets néfastes. Un de mes collègues, qui a été directeur de la faune aquatique et terrestre à l'Île-du-Prince-Édouard, a essayé de persuader les promoteurs du pont de raccordement permanent de prévoir des aménagements d'habitat dans leur projet. Cela n'aurait pas été très difficile, ni très coûteux et aurait présenté des avantages importants à long terme. Il n'a pas réussi à les convaincre [...]. (Réunion 65)

Le Comité a appris avec satisfaction de la bouche de M. Gibson qu'une perspective plus positive est parfois adoptée. Ces exemples semblent cependant être des exceptions à la règle.

> Le comité en question [de la baie de Voisey] a exigé des promoteurs du projet, à la lumière de la ligne directrice visant la préparation d'un énoncé d'impact environnemental, qu'il démontre qu'au bout du compte, les collectivités et les écosystèmes touchés seraient en meilleure position après qu'avant le projet — c'est le concept d'une nette amélioration. [...] le concept du développement durable est, dans son ensemble, fondé sur la notion que ce que nous faisons actuellement n'est pas durable. Il s'agit donc de renverser la tendance afin de passer d'un développement non durable progressif à un développement susceptible d'améliorer notre situation. On ne peut le faire en se contentant d'atténuer les effets néfastes, car cela équivaut à sombrer plus lentement et ne conduit pas progressivement vers une durabilité plus grande. Reconnaissant cette tension entre le but recherché, soit l'amélioration de la situation et l'interprétation normale de la loi, c'est-à-dire l'atténuation des effets néfastes les plus marqués, la commission a retenu le critère le plus élevé... (Réunion 65)

La LCEE n'est généralement pas considérée comme un instrument de gestion constructif, mais plusieurs témoins ont déclaré au Comité qu'elle pourrait être une force positive dans la planification et le suivi des projets. Elizabeth May propose ces réflexions convaincantes :

> La dure réalité politique fait que lorsque les autorités constituées veulent mener à bien un projet, l'examen environnemental est considéré comme un obstacle. L'examen environnemental et la participation du public sont alors bafoués. [...] Il n'y a pas que les dégâts écologiques attribuables au fait qu'on n'a pas fait l'évaluation environnementale ou qu'on l'a mal faite. Les mauvais plans ont aussi des coûts économiques. Je pourrais vous donner quantité d'exemples, à commencer par l'incinérateur construit à Sydney à la fin des années 80 et au début des années 90, où l'on a dit qu'une évaluation environnementale n'était pas nécessaire, sauf une évaluation préliminaire, parce qu'il s'agissait d'un projet environnemental. Le projet est allé de l'avant. Une bonne planification aurait permis de réaliser que l'on dépensait 55 millions de dollars pour quelque chose qui n'a pas marché. (Réunion 61)

Lucien Cattrysse, lui aussi, insiste sur le fait qu'une bonne procédure d'EE est un instrument de planification valable.

> [...] selon le vieil adage, mieux vaut prévenir que guérir. Une évaluation environnementale représente habituellement 1 % à 3 % du coût en capital de la totalité du projet et c'est un faible prix à payer, à notre avis, pour obtenir de l'information vraiment utile à la prise de décisions pour un projet donné. [...] il semble naturel de transférer toute cette information [produite par une évaluation environnementale] dans un plan de gestion puis dans un système de gestion de l'information qui pourra servir de cadre de travail à toute l'organisation entourant le projet. (Réunion 64)

Il s'agit donc de déterminer comment il serait possible de promouvoir l'EE à titre d'instrument constructif auprès des entreprises, des ministères fédéraux et des décideurs afin d'obtenir des résultats bénéfiques pour l'environnement. Dans l'idéal, l'application de solides dispositions devrait être bien reçue comme moyen d'améliorer la planification des projets et la protection de l'environnement et, parfois, de réduire les coûts.

> **LE COMITÉ RECOMMANDE AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT D'INSTAURER DES MESURES POUR FAIRE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE UN OUTIL CONSTRUCTIF AMÉLIORANT LA PLANIFICATION DES PROJETS ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT.**

3.4 L'examen des grands projets par voie d'audience

Les ressources fédérales en matière d'EE sont surtout consacrées aux examens préalables (qui représentent plus de 99 % de toutes les EE fédérales) relatifs à de petits projets comme la construction de latrines dans les parcs nationaux, la réparation de quais et la réalisation d'études scientifiques dans les zones de nidification des oiseaux migrateurs. Par ailleurs, il est fréquent que des projets de développement majeurs pouvant avoir des conséquences écologiques catastrophiques soient mal évalués ou ne le soient pas du tout en raison de l'application limitée des quatre déclencheurs de la

LCEE (disposition des terres fédérales, financement fédéral, promoteur fédéral, licence ou permis fédéral inclus dans le Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées).

Les quatre déclencheurs de la LCEE supposent une limitation étroite du pouvoir fédéral. Le Comité estime que cette restriction empêche d'accorder une attention suffisante à l'évaluation de grands projets qui risquent d'avoir des effets nuisibles et irréversibles sur l'environnement. Les projets de cette envergure devraient faire l'objet d'une évaluation concertée de tous les ordres gouvernementaux en cause, avec une participation pleine et active du public intéressé.

Mis à part les questions à caractère juridique, le gouvernement fédéral est clairement considéré par certaines parties de la population comme l'ordre de gouvernement qui est censé protéger l'environnement au Canada. Voici ce qu'en dit David Coon :

> Lorsqu'on demande aux Canadiens quelles devraient être selon eux les responsabilités principales du gouvernement fédéral en plus des questions de défense nationale, ils mentionnent régulièrement la défense de l'environnement canadien. Nous attendons de notre gouvernement fédéral qu'il joue ce rôle en appliquant les textes législatifs qu'il a à sa disposition. Bien entendu, le gouvernement fédéral doit collaborer avec les provinces en matière de développement et dans d'autres secteurs qui relèvent des compétences provinciales, mais en bout de ligne, les Canadiens s'attendent à ce que le gouvernement fédéral agisse en leur nom pour la défense de l'environnement canadien. (Réunion 69)

Elizabeth May a expliqué au Comité que le règlement relatif aux projets à réaliser à l'extérieur du Canada a eu pour effet une application inégale de l'EE à l'échelle internationale. Alors que d'énormes garanties d'emprunt fédérales concernant des centrales nucléaires n'ont pas déclenché l'application de la LCEE, des projets beaucoup moins importants l'ont fait.

> Le résultat de cette solution de facilité choisie pour contourner l'élément embêtant du règlement, perdure. En vertu de la réglementation sur les projets hors Canada, les projets mineurs — y compris par exemple un système de gestion du fumier dans une ferme d'autruches encore en Chine, — ont fait l'objet d'évaluations environnementales en vertu de la loi mais les réacteurs nucléaires et les super-barrages, par exemple, en sont exemptés. (Réunion 61)

Sur le plan national, le dernier stade de l'évaluation du projet Millennium, qui doublera la production de Suncor dans la zone de sables bitumineux du nord-est de l'Alberta, a été confié indûment à des responsables provinciaux. Ce projet fait partie de huit projets d'exploitation des sables bitumineux approuvés; sept autres sont en cours d'élaboration. Le projet d'exploitation du bois sur 11 millions d'hectares de forêt boréale au Manitoba (une région plus grande que le Nouveau-Brunswick) n'a fait l'objet que d'un

examen préalable portant sur les effets environnementaux de deux ponts et de leurs culées. L'exploitation des dépôts placériens dans les rivières et cours d'eau du Yukon est généralement exemptée d'EE.

Il s'agit donc de trouver le moyen de s'assurer que les effets environnementaux de projets de cette importance sont évalués correctement. La LCEE pourrait, par règlement, dresser une liste de projets auxquels s'appliqueraient d'emblée les dispositions de la *Loi* concernant l'examen par voie d'audience, ce qui entraînerait la pleine participation du public. L'EE de projets comme des barrages sur des rivières transfrontalières (internationales ou interprovinciales), les mines de charbon à ciel ouvert à proximité de parcs nationaux et des réacteurs nucléaires destinés à l'exportation dans des pays non démocratiques ne devrait pas être la seule responsabilité des provinces ou des sociétés d'État.

Les témoins qui ont dénoncé le fait que le système actuel permet à d'importants projets d'échapper à l'examen par voie d'audience en vertu de la LCEE ont proposé un certain nombre de moyens de régler le problème. Lucien Cattrysse propose de dresser une nouvelle liste aux termes du règlement :

> Nous recommandons aussi que la LCEE prévoie une disposition visant à évaluer les projets d'intérêt national. Les catégories de projets d'intérêt national pourraient être définies à peu près de la même façon que les projets figurant actuellement dans le Règlement régissant la liste des études approfondies. (Réunion 64)

Ed Norrena, directeur du conseil d'administration de l'Association canadienne des industries de l'environnement, propose une nouvelle approche fédérale pour ces grands projets.

> On pourrait penser aux enjeux internationaux qui sont également un sujet de préoccupation pour nous, en particulier en ce qui a trait au réchauffement du climat et aux polluants organiques persistants qui sont, de toute évidence, d'un intérêt national et en établir la liste. (Réunion 64)

Il faut aussi songer à s'assurer que l'EE fédérale est effectuée au moment opportun au cours du cycle d'élaboration d'un projet. À l'heure actuelle, les évaluations effectuées aux termes de la LCEE le sont souvent tardivement dans le processus d'élaboration du projet (ex. : autorisations en vertu de la *Loi sur les pêches*), ce qui est une source de frustration pour les promoteurs. La rationalisation du processus de déclenchement des examens des grands projets par voie d'audience dans le cadre de la *Loi* permettrait de couvrir certains de ces projets à un stade précoce, ce qui serait à l'avantage du promoteur, de la population et de l'environnement.

Le Comité est d'avis que les projets d'importance, en particulier les plus potentiellement dommageables pour l'environnement, méritent le plus haut degré d'évaluation que la *Loi* puisse permettre : un examen par voie d'audience ou un examen conjoint. Les examens par voie d'audience permettent de faire pleinement participer la

population et de faire peser dans la balance l'opinion d'experts scientifiques et techniques indépendants. De plus, les examens conjoints par voie d'audience permettent une participation concertée des ordres gouvernementaux intéressés. Les projets de cette importante feraient automatiquement l'objet d'un examen par voie d'audience, qu'il s'agisse d'une EE fédérale ou d'une étude conjointe avec d'autres administrations.

LE COMITÉ RECOMMANDE DE MODIFIER LA *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE* POUR EXIGER QUE LES PROJETS IMPORTANTS FASSENT AUTOMATIQUEMENT L'OBJET D'UN EXAMEN PAR VOIE D'AUDIENCE OU CONJOINT. LE POUVOIR DE RÉGLEMENTATION DE LA LCEE DEVRAIT ÊTRE MODIFIÉ POUR PERMETTRE AU BESOIN UN RÈGLEMENT IMPOSANT À CES PROJETS L'EXAMEN PAR VOIE D'AUDIENCE.

3.5 L'évaluation des effets environnementaux cumulatifs

L'EE comporte un enjeu important : comment aborder la question des effets néfastes cumulatifs de nombreux projets, souvent de petite envergure, sur les écosystèmes. La LCEE contient une disposition novatrice : elle exige l'évaluation des « effets environnementaux cumulatifs qui, selon elle, peuvent résulter de la réalisation du projet combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités ». Malheureusement, la promesse contenue dans cette disposition n'a pas été entièrement tenue. Si l'Agence a produit d'excellentes directives pour la réalisation d'évaluations des effets cumulatifs, la mise en oeuvre de la loi et des directives à l'échelle des projets a été erratique. La plupart des EE restent axées sur des projets isolés d'autres projets de développement. Le projet de loi C-9 comporte bien une modeste proposition permettant de tenir compte des résultats d'études sur les effets environnementaux à l'échelle régionale, mais le Comité est d'avis que l'évaluation des effets cumulatifs exige plus d'attention et de meilleures dispositions.

La commissaire à l'environnement et au développement durable a conclu dans le même sens en 1998 :

> Sur les 187 évaluations environnementales de notre échantillon, 159 avaient été effectuées par d'autres autorités responsables que Parcs Canada. Quarante-huit des 159 évaluations signalaient que les effets environnementaux cumulatifs avaient été considérés. Cependant, la plupart de ces évaluations contenaient peu d'indications sur la nature de l'évaluation des effets cumulatifs et elles n'indiquaient pas si l'écosystème et ses agents stressants avaient été analysés. Dans la pratique, seul Parcs Canada prend en compte les effets environnementaux cumulatifs de façon régulière et rigoureuse.
>
> L'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait accélérer son travail de collaboration avec les autorités fédérales, les gouvernements provinciaux, les universités et d'autres parties intéressées, en vue d'encourager l'évaluation des effets cumulatifs, lorsque cela est indiqué. (Chapitre 6, rapport de 1998)

Les effets cumulatifs de plusieurs grands projets ont été évalués : c'est le cas de Grande-Baleine et de Cheviot (dans ce dernier cas, après une décision de la Cour fédérale du Canada rendue à la suite d'une action intentée par la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada et d'autres organismes de conservation). Elizabeth May a fait part au Comité de la nécessité d'une évaluation des effets cumulatifs de la mine de Cheviot.

> Prenons l'exemple de la mine Cheviot, située près de Hinton, en Alberta. On s'inquiétait qu'en raison de toutes les activités forestières dans la région et de la présence d'une mine de charbon à ciel ouvert, ainsi que d'activités reliées au pétrole et au gaz, l'effet cumulatif de toutes ces activités serait dévastateur sur l'habitat de l'ours grizzli — cela débordait du cadre dans lequel évoluait ce projet particulier. En ce sens, il définit son écorégion, puisqu'on examine l'habitat d'une espèce précise. (Réunion 61)

Robert Gibson, de son côté, estime qu'il est plus efficace de pallier les effets cumulatifs en planifiant l'utilisation des terres à l'échelle globale et en établissant des objectifs en matière de viabilité et d'intégrité écologique.

> Quelques-uns de mes étudiants de deuxième cycle étudient les effets cumulatifs de l'extraction de diamants dans la province géologique des Esclaves, dans les Territoires du Nord-Ouest. Il n'est pas très efficace, ni particulièrement équitable, d'évaluer chaque projet individuellement en imposant à chaque promoteur les effets cumulatifs de l'ensemble. Si nous pouvions étudier les effets globaux des divers facteurs de développement reliés à l'extraction de diamants dans cette région au niveau des programmes, ce serait beaucoup plus efficace, beaucoup plus logique et beaucoup plus avantageux. (Réunion 65)

La répartition constitutionnelle des pouvoirs ajoute un élément supplémentaire de complexité au problème. La planification de l'utilisation des terres soulève une difficulté : le gouvernement fédéral est rarement compétent pour entreprendre ce genre de procédure de son propre chef. La planification de l'utilisation des terres relève généralement de la sphère provinciale, municipale, autochtone ou de l'ordre des institutions relatives aux revendications territoriales globales, et le fédéral est rarement invité à intervenir. On pourrait améliorer l'évaluation des effets cumulatifs aux termes de la LCEE en circonscrivant les moyens par lesquels les EE fédérales peuvent être intégrées au processus de planification de l'utilisation des terres. Une autre solution consisterait à instaurer le pouvoir fédéral de participer à des EE régionales dans les secteurs où des projets multiples mettent l'intérêt national en jeu (ex. : mise en valeur des sables bitumineux dans le nord de l'Alberta ou l'extraction de diamants et la construction de routes dans les Territoires du Nord-Ouest) et créer d'autres mécanismes encourageant la collaboration entre les sphères de compétence pour la réalisation d'EE régionales.

Le développement durable passe par la compréhension des effets cumulatifs de toutes sortes de projets envisagés et réalisés dans l'ensemble du pays. Faute d'une planification de l'utilisation des terres à l'échelle globale ou d'EE régionales, l'application rigoureuse des dispositions actuelles de la LCEE en matière d'évaluation des effets

cumulatifs serait bénéfique pour l'environnement et permettrait de protéger l'intégrité écologique. Par ailleurs, l'évaluation des effets cumulatifs aux termes de la LCEE doit comporter une analyse des répercussions de tous les projets de développement pertinents, pas seulement de ceux qui sont assujettis à la LCEE. Il faut évidemment prévoir des ressources suffisantes pour procéder à l'évaluation des effets cumulatifs — et ce n'est généralement pas — et ces coûts devraient être répartis entre le gouvernement fédéral et les autres gouvernements et promoteurs participants.

LE COMITÉ RECOMMANDE AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT DE RENDRE PRIORITAIRES LES DISPOSITIONS DE LA LCEE VISANT LES EFFETS CUMULATIFS POUR L'AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET LES MINISTÈRES FÉDÉRAUX.

LE COMITÉ RECOMMANDE ÉGALEMENT À L'AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE D'ENVISAGER, EN FAISANT RAPPORT À CE SUJET :

- **DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES RÉGIONALES[6] POUR L'EXAMEN DES EFFETS CUMULATIFS,**

- **L'INTÉGRATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE FÉDÉRALE À LA PLANIFICATION FONCIÈRE DES PROVINCES, DES GROUPES AUTOCHTONES ET PROCESSUS DE REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES.**

3.6 La réalisation des engagements du gouvernement fédéral par le biais de l'EE

Les EE relevant de la LCEE portent sur les effets environnementaux néfastes de projets, sur l'importance de ces effets et sur les mesures éventuelles d'atténuation à y appliquer. En général, les EE ne sont pas associées aux obligations internationales et autres du Canada, par exemple à l'égard de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de la protection de la biodiversité et de la protection de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux ou d'autres zones sous juridiction fédérale. Par exemple, l'évaluation des projets de mise en valeur des sables bitumineux n'est pas associée aux objectifs du Protocole de Kyoto, non plus que l'évaluation des projets d'exploitation minière ou forestière ne renvoient généralement à la *Convention sur la diversité biologique* ou à la Stratégie du Canada sur la biodiversité.

Les évaluations réalisées en fonction d'objectifs environnementaux clairs (et non pas en fonction du critère très flou des « conséquences néfastes importantes pour l'environnement » prévu par la LCEE) produisent généralement de meilleurs

[6] Comme l'exploitation des sables bitumineux dans le nord de l'Alberta ou l'exploitation diamantifère avec construction de routes dans les Territoires du Nord-Ouest.

renseignements et résultats. La politique de « gain net pour l'habitat du poisson » de Pêches et Océans Canada et le principe de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* selon lequel l'intégrité écologique doit être la priorité numéro un dans la gestion des parcs sont des exemples de ce genre d'objectifs. Les EE réalisées par Pêches et Océans Canada et par Parcs Canada ont du moins un certain contexte écologique et visent à concrétiser des objectifs stratégiques explicites. La mesure et le suivi des torts écologiques ont une certaine application concrète dans le contexte stratégique et donc une certaine pertinence en matière décisionnelle.

Prenons l'exemple du principe de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux. Parcs Canada s'efforce de traduire le concept d'intégrité écologique en buts, objectifs et indicateurs significatifs pour chaque parc national et prévoit l'orientation générale du plan de gestion du parc en question. Lorsqu'une EE est entreprise, à l'échelle stratégique et à l'échelle de projets, ces objectifs deviennent un point de repère important pour déterminer l'importance des effets directs et cumulatifs potentiels dans tel ou tel parc. Autrement dit, les objectifs et indicateurs en matière d'intégrité écologique servent de référents en fonction desquels les effets positifs ou négatifs d'un projet peuvent être mesurés dans le cadre d'une EE.

L'Agence, consciente du fait qu'elle n'avait pas d'objectifs clairs, a réglé le problème, du moins en partie, en produisant des directives définissant la notion d'importance sur la biodiversité. Elle a également organisé un atelier, en janvier 2002, sur les EE et les changements climatiques. Dans la pratique, beaucoup d'EE ne portent pas sur les effets environnementaux, mais sur les effets observés sur ce qu'on appelle les « éléments importants d'un écosystème », ce qui traduit un processus stratégique à l'échelle micro.

Cela renvoie à un enjeu connexe : les promoteurs, les fonctionnaires et les consultants qui préparent les EE n'ont pas toujours facilement accès à l'information concernant les engagements, les politiques, les objectifs et les normes du gouvernement en matière environnementale qui sont d'une importance primordiale dans l'évaluation des effets environnementaux des projets. L'Agence pourrait être très utile à ces intervenants en leur facilitant l'accès à ces renseignements.

Les témoins reconnaissent la valeur de l'arrimage du processus d'EE sur les objectifs et engagements du Canada en matière d'environnement. Par exemple, le processus d'EE pourrait aider le gouvernement à réaliser ses objectifs à l'égard de son engagement incomplet à établir des zones protégées au Canada. Peter Ewins, directeur de Arctic Conservation for the World Wildlife Fund Canada, décrit le problème succinctement :

> [...] en 1992, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement, le Conseil canadien des ministres responsables des parcs, et le Conseil des ministres de la faune du Canada ont tous signé une déclaration dans laquelle les signataires prenaient l'engagement de compléter le réseau d'aires protégées du Canada, à titre de représentants des régions naturelles terrestres du pays, d'ici l'an 2000; et

> d'accélérer la mise en place d'un tel réseau dans les régions naturelles marines du Canada. [...] La tâche est seulement terminée à un tiers pour les aires terrestres, et on n'a pas encore commencé pour les aires marines. Aujourd'hui, on continue de prendre des décisions de mise en valeur, avec ou sans évaluation environnementale, d'un bout à l'autre de notre pays, autant sur terre que dans l'eau, et ces développements ferment graduellement la porte pour ce qui est de la possibilité de terminer un tel réseau d'aires protégées représentatives. (Réunion 71)

Pour régler ce problème et pour aider le gouvernement à remplir ses engagements, le Fonds mondial pour la nature (Canada) et la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada ont proposé d'intégrer le concept de « la conservation d'abord » à la LCEE. La conservation d'abord, cela signifie qu'aucun projet industriel de grande envergure ne peut être approuvé en zone sauvage si l'on n'a pas dressé de plans d'utilisation des terres de concert avec la collectivité locale et compte tenu de la mise de côté de réseaux de zones protégées. Aucun permis délivré aux termes de la LCEE, ni aucune autre licence fédérale, par exemple celle que délivre l'Office national de l'énergie pour la construction d'un oléoduc, ne pourrait être délivré en l'absence de plans de ce genre.

L'intégration des obligations et engagements internationaux du Canada aux EE permettrait d'élargir le processus au-delà des strictes considérations locales ou de l'analyse des projets. Comme le fait valoir Pierre Fortin, directeur exécutif de l'Association canadienne de l'hydroélectricité, le processus d'évaluation environnementale devrait tenir compte des répercussions à grande échelle, notamment à l'égard des effets que le Canada s'est engagé à régler dans le cadre de conventions nationales et internationales.

> [...] l'actuel processus d'évaluation environnementale accorde trop d'importance aux impacts locaux. Je pense qu'il s'agit d'un point important. Il ne tient pas compte des impacts environnementaux négatifs à grande échelle comme les pluies acides, le smog et le réchauffement climatique, facteurs qui ont des conséquences graves sur la santé des Canadiens, les forêts et les pêches. (Réunion 64)

Il s'agit donc de déterminer comment il y aurait lieu de structurer les EE pour qu'elles deviennent un instrument permettant de concrétiser les objectifs du gouvernement en matière de biodiversité, de changement climatique, d'intégrité écologique et autres.

LE COMITÉ RECOMMANDE AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT DE S'ASSURER QUE LES ENGAGEMENTS, LES OBJECTIFS ET LES NORMES JURIDIQUES ET STRATÉGIQUES DU CANADA EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT À L'ÉCHELLE NATIONALE ET INTERNATIONALE SOIENT INTÉGRÉS AU PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE PRÉVU PAR LA LCEE.

LE COMITÉ RECOMMANDE ÉGALEMENT AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT DE RECOMMANDER AU GOUVERNEMENT D'INTÉGRER LE PRINCIPE DE « LA CONSERVATION D'ABORD » À LA LCEE ET À D'AUTRES LOIS FÉDÉRALES.

3.7 Examens par voie d'audience et promotion de la participation effective de la population

La participation de la population est l'un des principaux objectifs de la LCEE, et pourtant le Comité a eu connaissance d'éléments de preuve indiquant que le degré de participation du public était, à certains égards du moins, supérieur sous le régime de l'ancien décret sur les lignes directrices visant le PEEE. Les examens par voie d'audience sont un indicateur utile de la participation de la population puisqu'il n'est pas nécessaire de procéder à des audiences publiques pour les études exhaustives et que les examens préalables n'exigent pas la participation du public. À la fin des années 1980, il pouvait y avoir 14 examens par voie d'audience en même temps, alors que, en 2002, il n'y en a eu que deux. Plus de 30 000 projets ont fait l'objet d'un examen préalable en 1995, mais un seul a fait l'objet d'un examen par voie d'audience.

Aux termes de la LCEE, un projet ayant fait l'objet d'un examen préalable est censé faire l'objet d'un examen par voie d'audience si des effets néfastes importants pour l'environnement ont été décelés ou s'il y a incertitude à l'égard de l'importance de ces effets. Il semble improbable que tous ces projets sauf un aient eu des effets environnementaux sans importance et bien circonscrits. Comment se fait-il donc qu'un projet seulement ait fait l'objet d'un examen par voie d'audience?

L'Agence, les tribunaux et le commissaire à l'environnement et au développement durable ont tous un rôle à jouer, mais les examens par voie d'audience ont le mérite de permettre de tirer des conclusions scientifiques indépendantes des ministères fédéraux. Le fait que ce genre d'examen ait été plus rare sous le régime de la LCEE qu'auparavant laisse penser que la participation de la population est moindre et que les EE comportent moins d'éléments scientifiques indépendants. Les comptes rendus de plusieurs témoins donnent à penser au Comité que le processus décisionnel relatif au renvoi à des examens par voie d'audience et des procédures de médiation devrait être révisé par le Parlement.

Le fait que l'examen par voie d'audience est un élément crucial de l'EE a été attesté par le ministre de l'Environnement David Anderson, qui, dans son rapport au Parlement suite à l'examen quinquennal de la LCEE, a décrit ce processus comme l'un des principaux atouts de l'EE fédérale. Abondant dans le même sens, Rod Northey a insisté sur l'évolution et l'importance des examens par voie d'audience au Canada.

> En 1974, la politique d'évaluation environnementale du Cabinet gouvernemental a abouti à une sorte de « commission d'évaluation », qui [...] a fait du Canada un chef de file international en matière d'évaluation environnementale. Aucun autre

> pays n'avait la vision ou la clairvoyance nécessaire pour réussir à accomplir ce que la Canada a entrepris. [...] Environ 50 commissions d'évaluation eurent lieu avant l'adoption de la LCEE. En terme de responsabilité, vous avez entendu, si vous avez écouté le discours du Premier Ministre, que certains estiment à environ 30 000 le nombre des projets évalués sous la LCEE. [...] Combien de commissions d'évaluation ont-elles vu le jour? [...] Seules 10 commissions d'évaluation ont eu lieu sous la LCEE. (Réunion 73)

Bien qu'il s'agisse d'une excellente source de conseils scientifiques et de participation publique, les ministères fédéraux et les promoteurs cherchent à éviter les examens par voie d'audience en raison des coûts et du retard de mise en oeuvre des projets que cela suppose. On a laissé entendre au Comité que ces examens n'ont pas nécessairement besoin de porter sur tous les éléments ou effets environnementaux d'un projet. M. Northey a fait valoir que, lorsqu'un grand projet comporte un ou deux aspects litigieux, ces aspects pourraient faire l'objet d'un examen par voie d'audience, ce qui permettrait de limiter la portée de l'évaluation et de réduire les coûts et les délais.

> Il ne s'agit pas d'une commission d'examen dont la portée de l'étude approfondie pourrait s'accomplir dans le cadre d'une période de trois mois, mais plutôt d'une commission d'examen qui pourrait adresser des questions spécifiques, non pas un projet global, et dont le processus pourrait prendre des mois. La plupart des provinces que je connais ont une commission administrative de procédures qui intervient lors des tenues d'audience qui ont une durée de quelques jours, voire même des semaines. Tout ce que je suggère, c'est que l'approche du tout ou rien à l'égard des commissions d'examen ne devrait pas exister, et que c'est exactement ce que nous avons en ce moment. « Tout » c'est uniquement ce que nous avons: deux années ou rien. (Réunion 79)

La non-participation du public a des conséquences qui ont été décrites en termes émouvants par Normand de la Chevrotière, président de la Inverhuron & District Ratepayers Association, qui a expliqué comment son association a lutté en vain pour que le projet d'entreposage de déchets nucléaires de Bruce fasse l'objet d'un examen par voie d'audience.

> Mais lorsque nos enfants nous demanderont: « Que diable s'est-il passé là-bas? » Nous pourrons les regarder droit dans les yeux, garder la tête haute et leur répondre: «Nous avons fait tout ce qui était humainement possible. Nous avons épuisé toutes les avenues relativement à la réglementation et aux recours juridiques. Nous ne vous avons pas laissés tomber; c'est le système et le gouvernement qui vous ont laissés choir.» Nous en sommes maintenant tellement déçus que nous nous demandons même s'il existe un gouvernement. Pourquoi avons-nous un organisme de réglementation? Et même, pourquoi avons-nous une Loi canadienne sur l'évaluation environnementale? Si le plus grand site d'entreposage de déchets nucléaires, recevant les produits industriels les plus toxiques et les plus dangereux, ne mérite pas d'être examiné par une commission d'examen, alors dites-moi ce qu'il faudra? Je suis ici, implorant ce comité, suppliant ce comité de bien vouloir apporter des modifications à la loi afin qu'aucun groupe de citoyens n'ait à passer par les épreuves que nous avons dû subir. Des projets de cette portée et ampleur devraient faire l'objet d'une étude obligatoire par une commission d'examen. (Réunion 73)

Michelle Campbell, coordonnatrice du programme d'appui aux citoyens de *Environmental Defence Canada*, a rendu compte du point de vue de son organisation selon laquelle, s'il n'y a pas plus d'examens par voie d'audience, le système d'évaluation environnementale de la LCEE ne donne pas les résultats escomptés en termes d'imputabilité et de retombées bénéfiques pour l'environnement.

> Il est de plus en plus évident que la LCEE n'est pas un bon outil pour favoriser la participation des citoyens, malgré notre perception de son but principal. La Protection environnementale du Canada fondait de grands espoirs à l'égard de la LCEE. Nous pensions qu'elle serait plus efficace que l'ancien système des Lignes directrices PEEE, et nous estimons toujours qu'elle a été conçue afin d'en faire davantage pour favoriser la participation des citoyens; mais dans l'état actuel des choses, elle ne fonctionne pas. Si elle était plus efficace que l'ancien processus, la coupe à blanc de 11 millions d'hectares de forêts boréales aurait-elle été approuvée sans rien de plus que l'évaluation environnementale d'un pont? La plus grande décharge de déchets nucléaires au monde aurait-elle été évaluée sans un examen de comité? La destruction des plus grandes chutes d'eau dans une aire sauvage de l'Ontario aurait-elle été approuvée avant même que les citoyens ne puissent obtenir de l'information au sujet de l'évaluation environnementale? (Réunion 73)

Le Comité est fermement convaincu que la participation du public constitue un aspect essentiel du processus d'évaluation environnementale mené dans le cadre de la LCEE. Le projet de loi C-9, tel qu'amendé par le Comité, aurait entraîner des améliorations dans ce secteur, mais les motions du gouvernement n° 12 et 21, concernant les examens préalables, ont éliminer des aspects importants de ces améliorations. Toutefois, la participation du public pourrait être encouragée par un recours plus fréquent aux examens par une commission. Ces commissions présentent également l'avantage d'encourager le recours à des experts scientifiques et techniques indépendants. Le Comité reconnaît que les travaux de ces commissions s'étirent parfois trop, mais il croit qu'il existe des moyens de les accélérer, en se rappelant bien sûr qu'il est important d'éviter la duplication des efforts déployés dans le cadre d'autres processus d'évaluation environnementale.

LE COMITÉ RECOMMANDE AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET À L'AGENCE CANADIENNE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE D'AUGEMENTER LA PARTICIPATION PUBLIQUE AUX ÉVALUATIONS EVIRONNEMENTALES ET RECOMMANDE AU MINISTRE DE RECOURIR À SES POUVOIRS ISSUS DE LA *LOI* POUR PRIVILÉGIER À CETTE FIN L'EXAMEN PAR VOIE D'AUDIENCE.

3.8 L'intégration du point de vue des Autochtones

L'examen quinquennal cherchait à consolider l'intégration du point de vue des Autochtones au processus d'évaluation environnementale. Le projet de loi C-9 comporte des modifications qui permettraient, entre autres, de « promouvoir la communication et la

collaboration entre les autorités responsables et les peuples autochtones dans le cadre d'évaluations environnementales » et d'autoriser la prise en considération du savoir autochtone traditionnel.

Certains témoins ont l'impression que l'intégration du point de vue des Autochtones dans le travail accompli dans le cadre de la LCEE a fait des progrès, mais qu'il y a encore des lacunes. Garry Lipinski, coprésident pour l'Ontario du Ralliement national des Métis, a circonscrit un certain nombre de secteurs dans lesquels l'Agence pourrait s'appuyer sur l'évolution récente pour améliorer la participation des collectivités et des administrations gouvernementales autochtones.

> Le fait que nous soyons depuis peu membres à part entière du comité consultatif sur la réglementation relative à la LCEE constitue un pas dans la bonne direction, vers l'intensification de notre rôle dans le processus d'évaluation environnementale. Des efforts sur les plans suivants pourraient améliorer encore davantage nos rapports avec le gouvernement fédéral en ce qui a trait à la LCEE : premièrement, dans l'application, par le ministère, des mécanismes de consultation prévus auprès des Métis, des Premières nations et des Inuit, comme il l'a fait dans le cas du groupe de travail sur le projet de loi relatif aux espèces à risque; deuxièmement, dans l'harmonisation de la *Loi* avec les structures de l'autonomie gouvernementale autochtone et les régimes de revendications territoriales, ainsi qu'avec les lois provinciales sur l'évaluation environnementale; et dans la définition du rôle des connaissances et traditions autochtones en ce qui concerne la *Loi* et la pleine participation du RNM et des autres organisations autochtones nationales à l'élaboration des lignes directrices fédérales. (Réunion 69)

De l'avis du Comité, les modifications apportées par le projet de loi C-9 sont utiles, mais elles ne traduisent pas entièrement le rôle croissant des administrations gouvernementales autochtones et des organismes voués aux revendications territoriales globales dans les EE. Elles ne tiennent pas non plus compte du fait que le droit canadien reconnaît de plus en plus le droit des Autochtones à être consultés et à participer aux EE. Les témoins ont circonscrit plusieurs aspects problématiques.

Le Grand Conseil des Cris a fait remarquer que le système d'évaluation environnementale fédérale sous le régime de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* est rarement employé et que le projet de loi C-9 ne règle pas ce problème de non-participation. Diom Romeo Saganash, directeur des Relations avec le Québec pour le Grand Conseil des Cris du Québec (Eeyou Istchee), estime que c'est le système d'évaluation environnementale établi dans le cadre de la Convention qui devrait être appliqué dans le territoire cri du Nouveau-Québec.

> [...] l'article 22 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois exige une présence fédérale réelle dans la formulation des politiques et dans l'examen des projets qui visent des affaires relevant de la compétence fédérale. On nous a promis un statut spécial pour nous permettre de participer à la procédure d'évaluation environnementale et sociale à tous les niveaux et à toutes les étapes, ainsi qu'à son interprétation et son application. En outre, non seulement a-t-il été prévu que «le régime de protection de l'environnement et du milieu social

> applicable dans le territoire est établi en vertu du présent chapitre et conformément à ces dispositions», mais encore nous a-t-on promis que le régime ne serait pas modifié sans le consentement des Cris. Qu'en est-il aujourd'hui? Le régime est essentiellement mis de côté et rendu non exécutoire par le Canada. La partie du régime qui fonctionne de façon minimale, soit le Comité consultatif sur l'environnement de la Baie James, ne se voit pas accorder le rôle qui lui revient dans le domaine de la formulation des politiques et en plus, il est sous-financé. Le Canada refuse d'admettre que l'évaluation fédérale peut-être déclenchée en vertu de l'article 22 et, à la place, impose la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* sur notre territoire, en violation de l'article du traité que je viens de citer. [...] Nous venons vous demander de trouver des moyens de mettre en oeuvre le chapitre 22 de notre traité signé en 1975 de façon à respecter les droits du peuple cri et la prépondérance que la Constitution leur accorde sur les autres lois fédérales. (Réunion 65)

La *Convention de la Baie James et du Nord québécois* s'applique également à la région du Nunavik (Nouveau-Québec). Paule Hailey, membre du Comité consultatif environnemental de Kativik, estime que le Canada ne consulte pas comme il le devrait les Inuits de la région et qu'il trahit ses propres lois en appliquant la LCEE dans cette région.

> [...] la [*Convention de la Baie James et du Nord québécois]* interdit, en termes exprès, la mise en oeuvre d'une double procédure fédérale en territoire du Nunavik. [...] La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* n'est pas applicable sur le territoire du Nunavik. À cet égard, je souligne qu'en dehors des cas de cumul prévus dans la convention, il n'est pas possible de signer des ententes d'harmonisation et de délégation, ou d'instituer des commissions conjointes ou de substitution comme le prévoit la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, car ces mécanismes-là n'existent pas dans la convention. De plus, les organismes qui sont créés par la convention, comme le comité fédéral d'évaluation, composé en majorité de fonctionnaires fédéraux, n'ont pas le pouvoir inhérent de signer des ententes d'harmonisation, de délégation et autres avec l'Agence canadienne. Ce pouvoir ne leur est pas accordé par la convention. Le seul moyen de modifier les termes de la convention est de le faire dans le respect de ses dispositions [...]. (Réunion 67)

L'Assemblée des Premières nations (APN) propose de modifier l'article 4 de la LCEE pour reconnaître, dans l'objet de la *Loi*, les gouvernements autochtones comme partenaires à part entière des gouvernements fédéral et provinciaux dans les EE. L'APN propose également que, lorsque des droits ancestraux ou issus de traités risquent d'être compromis, les autorités responsables devraient être tenus d'en informer les autorités autochtones compétentes pour s'assurer qu'elles participeront à l'EE dès les premiers stades des projets en cause. Par ailleurs, l'Assemblée propose que les droits ancestraux et issus de traités susceptibles d'être compromis par un projet fassent obligatoirement partie des éléments d'analyse de l'EE à entreprendre. Le chef national Matthew Coon Come estime que le temps est venu d'aller au-delà des clauses de non-dérogation et d'inscrire dans les lois les relations de gouvernement à gouvernement et de nation à nation entre le gouvernement fédérale et les peuples autochtones du Canada.

> On peut toujours faire mieux. On y trouve des références aux peuples autochtones, mais je crois qu'il faut aller au-delà des dispositions de non-dérogation ou d'interprétation, comme si nous étions un groupe d'intérêt. Nous ne sommes pas un groupe d'intérêt. La Constitution reconnaît trois groupes autochtones au Canada: les Métis, les Inuit et nous. Nous avons assurément signé des traités, en fonction d'une relation de nation à nation, de gouvernement à gouvernement. Ce sont ces traités qui confirment cette relation. La Commission royale sur les peuples autochtones a recommandé un partenariat fondé sur la justice et sur une participation équitable, réelle et significative, une relation de gouvernement à gouvernement, de nation à nation. (Réunion 68)

Natan Obed, de l'*Inuit Tapiriit Kanatami* (ITK), s'est joint à d'autres témoins pour suggérer qu'il y a encore du travail à faire pour garantir l'intégration plus étroite de ces systèmes dans le processus d'évaluation environnementale fédérale.

> Les Inuits estiment que les mécanismes d'évaluation environnementale qu'ils ont négociés et qui figurent dans chacune des ententes doivent avoir préséance sur la LCEE, car ils conviennent mieux à l'Arctique, étant donné qu'ils ont été conçus par les Inuits pour les territoires habités par eux. De concert avec le gouvernement, nous avons travaillé sans ménager nos efforts pour définir une procédure d'évaluation environnementale sérieuse et complète qui fasse intervenir les Inuits dans toutes les prises de décisions. Nous ne voulons pas perdre cet acquis. Nous ne voulons pas davantage édulcorer nos ententes en acceptant de nous conformer aux dispositions de la LCEE alors que des mécanismes parfaitement satisfaisants s'appliquent déjà. [...]. (Réunion 68)

Le Comité permanent appuie les modifications proposées dans le projet de loi C-9 pour reconnaître l'importance des communications et de la collaboration avec les peuples autochtones dans le cadre des EE et pour autoriser la prise en considération du savoir autochtone traditionnel. Il félicite l'Agence d'avoir créé un comité consultatif autochtone, mais il s'inquiète du fait que l'EE fédérale n'est pas à la hauteur de l'évolution juridique relative aux droits ancestraux et issus de traités des Autochtones et qu'on n'a pas suffisamment accordé d'attention, sur le plan stratégique, à l'interaction entre la LCEE et les systèmes d'évaluation environnementale des institutions vouées aux revendications territoriales globales.

LE COMITÉ RECOMMANDE À L'AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE COLLABORER AVEC SON COMITÉ CONSULTATIF AUTOCHTONE POUR EXAMINER SYSTÉMATIQUEMENT D'UNE PART L'ÉVOLUTION JURIDIQUE RELATIVE AUX DROITS ANCESTRAUX ET ISSUS DE TRAITÉS DES AUTOCHTONES EN TANT QU'ILS S'APPLIQUENT À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET D'AUTRE PART L'INTERACTION ENTRE LA LCEE ET LES SYSTÈMES D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES ORGANISMES AUTOCHTONES ET DES INSTITUTIONS VOUÉES AUX REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES, L'OBJECTIF ÉTANT D'ÉLABORER UN SYSTÈME D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE PLUS EFFICACE.

3.9 L'amélioration de l'évaluation environnementale stratégique

Autre aspect qui échappe au projet de loi C-9 : l'évaluation environnementale stratégique (EES), c'est-à-dire l'évaluation des politiques, programmes et plans proposés par le gouvernement. En 1998, la commissaire à l'environnement et au développement durable a dénoncé la lenteur des ministères fédéraux à mettre en œuvre l'évaluation environnementale des programmes et des politiques du gouvernement comme l'exigeait une directive du Cabinet diffusé en 1990. Le Comité a de la difficulté à évaluer le degré de conformité actuel avec la nouvelle directive diffusée par le Cabinet en 1999, compte tenu du fait qu'il n'existe presque pas d'information publique sur les EES. Quelques ministères du moins (Environnement Canada, Affaires étrangères et commerce international, Industrie Canada et Transports Canada) ont élaboré des lignes directrices pour la réalisation d'EES. Il semble qu'un certain nombre d'EES aient été effectuées dont les résultats ont récemment été soumis au Cabinet. Par ailleurs, les plans d'aménagement des parcs nationaux sont assujettis à une évaluation environnementale stratégique aux termes de l'actuelle directive du Cabinet (1999), et les plans d'activités qui s'ensuivent sont également évalués aux termes de la directive en question s'ils comportent des détails ou propositions supplémentaires non préalablement évalués dans le cadre du plan d'aménagement.

Un certain nombre de témoins, dont Peter Ewins, ont recommandé d'inclure un système d'EES dans la LCEE.

> [...] je pense qu'il serait extrêmement utile que le projet de loi C-19 reprenne en termes concrets cet engagement à réaliser des évaluations environnementales stratégiques pour les politiques, les programmes et les plans qui émanent du gouvernement fédéral. (Réunion 71)

Karen Campbell, avocate pour la West Coast Environmental Law Association, estime que l'EES est « au cœur du développement durable ». Elle a également fait remarquer que ce genre d'évaluation pourrait permettre de réduire le nombre d'évaluations environnementales de projets spécifiques, ce qui permettrait de réduire les coûts et de simplifier la procédure.

> Si nous procédions à l'évaluation des grands projets, des grandes orientations et des politiques, il ne serait plus nécessaire bien souvent d'effectuer des évaluations environnementales. (Réunion 60)

Joan Kuyek a également fait valoir que la LCEE devrait prévoir à la fois l'évaluation environnementale des projets et l'évaluation environnementale stratégique.

> Tout d'abord, nous estimons que c'est la *Loi canadienne d'évaluation environnementale* qui est censée nous permettre d'avoir un débat ouvert sur les mérites d'un projet. L'information sur l'opportunité d'appuyer une industrie basée sur le charbon ou une industrie nucléaire devrait faire partie de l'évaluation environnementale stratégique et particulière au projet. Nous sommes ici pour demander au gouvernement de s'acquitter correctement de ses

> responsabilités. [...] Je pense qu'il devrait englober tout programme ou politique du gouvernement fédéral, et il doit y avoir un programme d'évaluation, comme pour les projets. Dans les faits, bon nombre de politiques ont bien plus de répercussions dévastatrices pour l'environnement et pour l'économie qu'un projet, et pourraient se dispenser de nombre d'évaluations de petits projets, s'il y avait eu au départ une évaluation des politiques. (Réunion 61)

L'EES permet de tenir compte des effets cumulatifs de projets dans de grandes régions et, en fait, dans l'ensemble du Canada. Les répercussions qui débordent celles de projets particuliers peuvent alors être analysées dans le cadre d'une évaluation des politiques, compte tenu des objectifs environnementaux du Canada et de ses obligations internationales. Martha Kostuch, vice-présidente des Friends of the Oldman River, a donné l'exemple de la mise en valeur des sables bitumineux pour faire valoir qu'il faut inscrire un système d'EES dans la loi pour s'assurer que nous comprenons bien les effets globaux de ce type d'activité sur notre environnement.

> Le gouvernement fédéral, de préférence en coopération avec le gouvernement provincial, devrait effectuer une évaluation environnementale stratégique de l'exploitation des sables bitumineux et l'examiner dans un sens plus large. Quels en sont les éléments positifs, les avantages, et quelle sera l'incidence? L'exploitation des sables bitumineux peut-elle se faire de manière écologique? Est-ce dans l'intérêt des Canadiens et même dans celui des Nord-Américains, des États-Unis, ou non? La raison pour laquelle nous ne respecterons pas les dispositions du Protocole de Kyoto est très simplement l'expansion de l'exploitation des sables bitumineux. Pourtant, on ne s'est même pas occupé de cette question dans le cadre de l'évaluation environnementale fédérale. [...] ce n'est pas le projet Suncor lui-même et son expansion qui nous préoccupent. C'est la totalité des projets d'exploitation des sables bitumineux et l'énorme incidence qu'ils auront sur la qualité de l'air dans plus d'une province, sur les gaz à effet de serre et les changements climatiques, ainsi que sur les forêts boréales et sur les cours d'eau. Le gouvernement fédéral devrait effectuer une évaluation environnementale stratégique. Il y a encore une autre question. Pourquoi le gouvernement fédéral subventionne-t-il l'expansion de l'exploitation des sables bitumineux en accordant d'intéressants allégements fiscaux? C'est en partie à cause de ces mesures que nous ne respecterons pas les conditions de Kyoto. [...] Avez-vous même pensé aux incidences environnementales quand vous avez pris la décision d'accorder des allégements fiscaux pour l'exploitation des sables bitumineux? Avez-vous pensé à l'incidence sur notre capacité de financer les soins de santé, quand vous avez accordé ces allégements fiscaux? Ce sont les questions que nous devrions examiner dans une évaluation environnementale stratégique [...].(Meeting 66)

L'une des principales caractéristiques qui distinguent les EES des EE de projet est que, comme celles qui sont effectuées en vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*, elles peuvent être réalisées *après* que le programme qui fournit l'aide financière est entré en vigueur. Ce concept permet d'établir une distinction importante entre l'évaluation de projets et l'évaluation de politiques et de programmes. Un barrage ou une centrale nucléaire doivent faire l'objet d'une évaluation avant leur construction, car, une fois qu'ils sont construits, leurs effets sur l'environnement ne peuvent plus être évités, sauf à engager d'énormes dépenses et à surmonter d'énormes difficultés. Les politiques et les programmes ne sont jamais aussi strictement circonscrits; ils évoluent progressivement et peuvent généralement être renversés si besoin est. Par ailleurs, ces

EES a posteriori ont l'avantage de ne pas être saisies dans les problèmes de documents confidentiels du Cabinet et permettent de procéder à une analyse plus précise. Toute loi sur les EES devrait donc comporter une disposition permettant aux autorités fédérales de procéder à une EES après décision de donner suite à une proposition, lorsque l'autorité fédérale estime qu'une EES a posteriori est dans l'intérêt de la population.

Voici quelques principes que pourrait comporter une loi fédérale sur l'EES : exiger que les effets environnementaux des politiques, programmes et plans du gouvernement fédéral soient évalués; créer un registre public de ces EES; laisser le maximum de souplesse aux ministères fédéraux pour qu'ils puissent intégrer l'EE aux processus décisionnels; faire appel aux institutions actuelles (ex. : Agence canadienne d'évaluation environnementale, équipes d'EE ministérielles) pour réduire les coûts administratifs au minimum.

Pour que l'EES soit fructueuse, il faut aussi en surveiller l'application. La directive du Cabinet de 1999 a été diffusée par le greffier du Conseil privé, le plus haut fonctionnaire du gouvernement. Le Bureau du Conseil privé a décliné la responsabilité de la mise en œuvre des directives de 1990 et de 1999, comptant sur l'Agence pour le faire, laquelle n'a quasiment aucun pouvoir de s'assurer que les ministères fédéraux (sans parler des ministres) se conforment à la loi. Le Bureau du Conseil privé, qui est en quelque sorte le ministère du Premier ministre et le secrétariat du Cabinet, doit assumer un rôle de premier plan si l'on veut que le processus d'évaluation environnementale stratégique soit efficace.

LE COMITÉ RECOMMANDE AU PREMIER MINISTRE D'ORDONNER AU BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ D'ÉLABORER UNE LOI, DE CONCERT AVEC LE MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET LE PLUS TÔT POSSIBLE AVANT L'EXAMEN SEPTENNAL PRÉVU, POUR ÉTABLIR LE CADRE JURIDIQUE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE.

CHAPITRE 4 : IL FAUT UNE NOUVELLE VISION

Dans le discours qu'il a prononcé le 2 septembre 2002 au Sommet mondial sur le développement durable, à Johannesburg, le premier ministre Jean Chrétien a fait observer ce qui suit :

> Avant la publication en 1987 de *Notre avenir à tous*, la notion de développement durable était un sujet de discussion pour l'élite. Elle est désormais au cœur des préoccupations internationales. Si l'évolution a été aussi rapide c'est parce que, quand on parle de développement durable, essentiellement, c'est l'avenir même de la planète qui est en jeu.
>
> Elle traduit une prise de conscience mondiale du fait que l'air pur, l'eau salubre et les aliments sûrs sont des besoins universels et que la bonne intendance de l'environnement constitue une obligation universelle.
>
> Les Canadiens ont l'esprit pragmatique. À nos yeux, les objectifs les plus admirables ne seront pas suffisants pour assurer un meilleur avenir à nos enfants. Ils doivent s'accompagner de résultats concrets. Nous préférons les actes aux paroles. [...]
>
> Voilà pourquoi je suis si heureux de constater le nombre de plans d'action concrets et de partenariats innovateurs qui résulteront de ce Sommet. Cela correspond à l'orientation que nous adoptons au Canada.

Le Comité estime que l'EE doit passer du stade de la rhétorique et de l'angélisme à l'action et aux résultats concrets si l'on veut réaliser le développement durable. L'EE peut devenir un outil extraordinaire pour procurer des retombées pour l'environnement, l'économie et la société si on lui donne sa chance. Même avec les modifications proposées, le projet de loi C-9 n'est pourtant qu'un petit pas sur la voie des résultats et de l'action.

Le Comité reconnaît que ses recommandations appellent une transformation profonde et durable. Les difficultés du système fédéral d'EE à produire des résultats tiennent peut-être à la nécessité d'un changement complet du mode décisionnel. Ce changement contribuerait en outre à rétablir le rôle international du Canada dans le développement d'une évaluation environnementale effective, rôle qui aurait régressé au fil des ans selon de nombreux témoins.

L'EE fédérale doit faire plus que recenser les effets environnementaux néfastes, évaluer leur importance, proposer des mesures d'atténuation et conseiller les décideurs. Jusqu'ici, ces conseils ont été trop limités et ils ont souvent été ignorés ou manipulés pour justifier des décisions déjà prises. Les décideurs doivent être davantage guidés vers les résultats à obtenir (ex. : viabilité des projets et des politiques, avantages pour les écosystèmes) et la façon de les mesurer. Ces résultats doivent considérer les sujets d'importance cruciale pour l'environnement, y compris ceux énoncés le 30 septembre 2002 dans le Discours du trône (ex. : réduction des émissions de gaz à effet de serre,

protection de la biodiversité, création de zones protégées). L'évaluation environnementale de projets doit être assujettie à un système de permis exécutoires qui tient les autorités et les promoteurs responsables de l'application des modalités des projets approuvés et rend les contrevenants passibles d'amende.

Il y a lieu de procéder à une EE fédérale aux premiers stades de la planification d'un projet et d'en faire un outil concret et constructif qui ne soit plus perçu comme un fardeau tardif qui frustre les promoteurs, les gouvernements et les parties intéressées, mais comme un aspect positif de la gestion de projets. Les Canadiens s'attendent à ce que le fédéral joue un rôle central dans l'évaluation des effets environnementaux de projets importants. Le leadership fédéral est nécessaire pour que ces projets d'importance soient circonscrits précocement et évalués de concert avec la population, les groupes autochtones et les gouvernements provinciaux et territoriaux. L'EE doit produire des avantages pour l'environnement, conserver l'intégrité des écosystèmes et inclure une participation significative du public. Ainsi, elle ne permettra pas seulement d'éviter des effets néfastes sur l'environnement : elle deviendra un outil important pour la réalisation du développement durable.

Il faut multiplier les examens par voie d'audience pour faire participer la population à l'évaluation des projets et considérer les faits scientifiques objectifs. Pour ce faire, il convient d'adopter de nouvelles méthodes pour les examens circonscrits et spécifiques.

L'évaluation des effets cumulatifs est un autre sujet d'importance qu'il faut considérer et doter d'un supplément de ressources. Il faut insister davantage sur l'évaluation des effets cumulatifs, à l'échelle des projets individuels comme à l'échelle régionale, quand plusieurs projets sont envisagés à un moment donné ou quand un projet industriel est projeté pour un écosystème relativement intact.

Face aux EE, il convient de revoir systématiquement le rapport entre l'autorité fédérale, les provinces, les territoires et, surtout, les institutions autochtones et celles vouées aux revendications territoriales globales. Comme les institutions autochtones et celles vouées aux revendications territoriales globales assument des responsabilités primordiales dans le processus d'EE fédérale des projets, il faut peut être réexaminer et harmoniser les rôles du fédéral découlant de la LCEE.

Enfin, il faut doter l'évaluation des politiques, programmes et plans fédéraux proposés (« l'évaluation environnementale stratégique ») d'un cadre juridique assurant le respect des exigences, la responsabilité et la transparence lors des évaluations.

Le Comité conclut qu'il faut envisager l'EE dans une perspective qui déborde le projet de loi C-9 pour adopter une nouvelle vision dont les avantages pour les écosystèmes sont mesurables et qui favorise la viabilité des projets et des politiques. Le gouvernement fédéral a un rôle central à jouer dans la concrétisation de cette nouvelle vision de l'EE, et c'est un rôle auquel les Canadiens s'attendent et qu'exige la protection de notre milieu naturel.

3.1 Une vision claire de l'évaluation environnementale fédérale

LE COMITÉ RECOMMANDE QUE L'ON MODIFIE LA *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE* POUR Y INTÉGRER UNE APPROCHE EFFICACE QUI PRODUIRAIT DES RÉSULTATS TANGIBLES EN TERMES DE VIABILITÉ DES PROJETS ET D'INTÉGRITÉ DES ÉCOSYSTÈMES. IL RECOMMANDE EN OUTRE DE PRÉVOIR DES CIBLES, DES MESURES DE PERFORMANCE ET DES NORMES DE FONCTIONNEMENT SPÉCIFIQUES À L'APPUI DE CES RÉSULTATS. ..... p. 16

LE COMITÉ RECOMMANDE ÉGALEMENT QUE LA *LOI* DÉFINISSE LE TERME « GRAVE » DANS L'EXPRESSION « EFFET NÉFASTE GRAVE POUR L'ENVIRONNEMENT » AU MOINS DANS LES CAS SUIVANTS :

- **EFFET EXCÉDANT UNE NORME OU CIBLE DE QUALITÉ ÉTABLIE PAR RÈGLEMENT FÉDÉRAL OU PROVINCIAL;**
- **EFFET CONTREVENANT À UN ENGAGEMENT INTERNATIONAL DU GOUVERNEMENT DU CANADA;**
- **EFFET S'ÉTENDANT SUR UN TERRITOIRE ADMINISTRÉ PAR UN GOUVERNEMENT AUTRE QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, ET QUI A FAIT L'OBJET D'UNE DOLÉANCE PUBLIQUE DE CE GOUVERNEMENT.**

ÉTANT DONNÉ L'IMPORTANCE, EN DROIT ET EN PRATIQUE, DU TERME « GRAVE », IL CONVIENT DE POURSUIVRE L'ÉTUDE DE SA SIGNIFICATION POUR QUE SA DÉFINITION DANS LA *LOI* NE LIMITE PAS LE POUVOIR DU MINISTRE D'AGIR AU BESOIN. ..... p. 16

3.2 La concrétisation efficace des responsabilités en matière d'évaluation environnementale

LE COMITÉ RECOMMANDE QU'EN PRÉPARATION DE L'EXAMEN SEPTENNAL PAR LE COMITÉ PARLEMENTAIRE, LE COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE SOIT

PRÉALABLEMENT CHARGÉ D'EXAMINER LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE EN VERTU DE LA LCEE MODIFIÉE PAR CE PROJET DE LOI. ..... p. 19

LE COMITÉ RECOMMANDE DE MODIFIER LA *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE* POUR INSTAURER UN SYSTÈME DE DÉLIVRANCE DE PERMIS PAR LES MINISTÈRES FÉDÉRAUX CONFORMÉMENT AUX CRITÈRES DE L'AGENCE ET POUR DONNER AUX MINISTÈRES LE POUVOIR D'ÉTABLIR LES MODALITÉS DES MESURES D'ATTÉNUATION ET DE SUIVI. ..... p. 19

LE COMITÉ RECOMMANDE ÉGALEMENT DE MODIFIER LA *LOI* POUR INTERDIRE, SOUS PEINE DE SANCTION, À UN MINISTÈRE FÉDÉRAL OU UN PROMOTEUR DE RÉALISER UN PROJET SANS PERMIS OU CONTREVANT AUX MODALITÉS DU PERMIS. ..... p. 19

3.3 L'évaluation environnementale comme moyen constructif d'améliorer des projets

LE COMITÉ RECOMMANDE AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT D'INSTAURER DES MESURES POUR FAIRE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE UN OUTIL CONSTRUCTIF AMÉLIORANT LA PLANIFICATION DES PROJETS ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT. ..... p. 22

3.4 L'examen des grands projets par voie d'audience

LE COMITÉ RECOMMANDE DE MODIFIER LA *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE* POUR EXIGER QUE LES PROJETS IMPORTANTS FASSENT AUTOMATIQUEMENT L'OBJET D'UN EXAMEN PAR VOIE D'AUDIENCE OU CONJOINT. LE POUVOIR DE RÉGLEMENTATION DE LA LCEE DEVRAIT ÊTRE MODIFIÉ POUR PERMETTRE AU BESOIN UN RÈGLEMENT IMPOSANT À CES PROJETS L'EXAMEN PAR VOIE D'AUDIENCE. ..... p. 25

3.5 L'évaluation des effets environnementaux cumulatifs

LE COMITÉ RECOMMANDE AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT DE RENDRE PRIORITAIRES LES DISPOSITIONS DE LA LCEE VISANT LES EFFETS CUMULATIFS POUR L'AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET LES MINISTÈRES FÉDÉRAUX. ..... p. 27

LE COMITÉ RECOMMANDE ÉGALEMENT À L'AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE D'ENVISAGER, EN FAISANT RAPPORT À CE SUJET :

- **DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES RÉGIONALES POUR L'EXAMEN DES EFFETS CUMULATIFS,**
- **L'INTÉGRATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE FÉDÉRALE À LA PLANIFICATION FONCIÈRE DES PROVINCES, DES GROUPES AUTOCHTONES ET PROCESSUS DE REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES.** ..... p. 27

3.6 La réalisation des engagements du gouvernement fédéral par le biais de l'EE

LE COMITÉ RECOMMANDE AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT DE S'ASSURER QUE LES ENGAGEMENTS, LES OBJECTIFS ET LES NORMES JURIDIQUES ET STRATÉGIQUES DU CANADA EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT À L'ÉCHELLE NATIONALE ET INTERNATIONALE SOIENT INTÉGRÉS AU PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE PRÉVU PAR LA LCEE. ..... p. 29

LE COMITÉ RECOMMANDE ÉGALEMENT AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT DE RECOMMANDER AU GOUVERNEMENT D'INTÉGRER LE PRINCIPE DE « LA CONSERVATION D'ABORD » À LA LCEE ET À D'AUTRES LOIS FÉDÉRALES. ..... p. 30

3.7 Examens par voie d'audience et promotion de la participation effective de la population

LE COMITÉ RECOMMANDE AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET À L'AGENCE CANADIENNE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE D'AUGEMENTER LA PARTICIPATION PUBLIQUE AUX ÉVALUATIONS EVIRONNEMENTALES ET RECOMMANDE AU MINISTRE DE RECOURIR À SES POUVOIRS ISSUS DE LA *LOI* POUR PRIVILÉGIER À CETTE FIN L'EXAMEN PAR VOIE D'AUDIENCE. ..... p. 32

3.8 L'intégration du point de vue des Autochtones

LE COMITÉ RECOMMANDE À L'AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE COLLABORER AVEC SON COMITÉ CONSULTATIF AUTOCHTONE POUR EXAMINER SYSTÉMATIQUEMENT D'UNE PART L'ÉVOLUTION JURIDIQUE RELATIVE AUX DROITS ANCESTRAUX ET ISSUS DE TRAITÉS DES

AUTOCHTONES EN TANT QU'ILS S'APPLIQUENT À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET D'AUTRE PART L'INTERACTION ENTRE LA LCEE ET LES SYSTÈMES D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES ORGANISMES AUTOCHTONES ET DES INSTITUTIONS VOUÉES AUX REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES, L'OBJECTIF ÉTANT D'ÉLABORER UN SYSTÈME D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE PLUS EFFICACE. ..... p. 35

3.9 L'amélioration de l'évaluation environnementale stratégique

LE COMITÉ RECOMMANDE AU PREMIER MINISTRE D'ORDONNER AU BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ D'ÉLABORER UNE LOI, DE CONCERT AVEC LE MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET LE PLUS TÔT POSSIBLE AVANT L'EXAMEN SEPTENNAL PRÉVU, POUR ÉTABLIR LE CADRE JURIDIQUE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE. ..... p. 38

ANNEXE 1 : ÉVOLUTION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

1973 — Une directive du Cabinet prévoit le premier processus d'évaluation environnementale, le *Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, administré par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

1984 juin — Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement approuvé par le Cabinet.

1990 décembre — Jugement Rafferty-Alameda — Fédération canadienne de la faune et al. c. Ministre de l'Environnement et Saskatchewan Water Corporation (n° 1), 99 N.R. 72, 27 F.T.R. 159 nt. [1990] 2 W.W.R. 69 (CAF).

1992 janvier — Jugement Oldman — *Friends of the Oldman River* c. *Canada (Ministre des Transports)*, [1992] R.C.S. 3, 132 N.R. 321, [1992] 2 W.W.R. 193 (C.S.C.).

1992 juin — La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale obtient la sanction royale.

1995 janvier — La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* entre en vigueur. Elle est administrée par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

1998 janvier — *Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale* et accord auxiliaire sur l'évaluation environnementale signés par le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (sauf le Québec).

2001 mars — Rapport du ministre sur l'examen quinquennal de la LCEE — *Renforcer l'évaluation environnementale pour les Canadiens.*

2001 mars — Première lecture du projet de loi C-19, Loi modifiant la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.*

2001 juin — Le projet de loi C-19 est confié au Comité permanent de la Chambre des Communes sur l'environnement et le développement durable.

2001 décembre — Le Comité entreprend l'étude du projet de loi.

2002 octobre — Le Comité commence à rédiger le présent rapport.

2003 janvier — Le projet de loi retourne avec des amendements devant la Chambre des communes

2003 mai — Le projet de loi C-9 est adopté en troisième lecture aux communes.

2003 mai — Le Comité adopte le présent rapport.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents du Comité permanent de l'environnement et du développement durable (*séances n^{os} 12, 13, 14, 15, 16 et 22 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

L'hon. Charles Caccia, député

OPINION DISSIDENTE DE LA LOYALE OPPOSITION DE SA MAJESTÉ AU-DELÀ DU PROJET DE LOI C-9

Le processus du C-9 :

L'ingérence du Bureau du premier ministre et du Conseil privé ont rendu l'étude du projet de loi C-9 beaucoup moins efficace qu'elle aurait pu l'être, particulièrement à l'étape du Comité. Malgré tout, le projet de loi C-9 représente une amélioration par rapport à la Loi actuelle.

L'étude effectuée par le Comité a permis d'améliorer la transparence du projet de loi, tant en définissant les échéances de chaque étape du processus d'évaluation que par la remise de documentation aux parties intéressées bien avant que les décisions soient prises. Ces mesures ont sécurisé tous les intéressés et représentent un pas en avant.

La disposition relative à l'examen aux sept ans a été rédigée de manière à ce que le réexamen porte sur toute la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et non seulement sur les articles qui intéressent plus particulièrement le gouvernement. Le C-9 était handicapé par le fait qu'il ne pouvait pas modifier les articles de la LCEE originale dont il n'était pas déjà prévu de discuter dans le cadre du projet de loi. Le mécanisme d'examen prévu dans le C-9 en tient compte de sorte qu'une étude plus complète de la Loi aura lieu vraisemblablement en 2010.

Pour cette raison, l'Opposition officielle remet en question la nécessité d'un rapport *Au-delà du C-9* en ce moment. Au contraire, le rapport du Comité permanent semble être une tentative à peine voilée de contrer les décisions prises au Comité dans un certain nombre de domaines et représente une atteinte sérieuse à l'intégrité du travail effectué par les membres du Comité depuis un an. Il est biaisé et antidémocratique et déborde carrément du sujet à bien des endroits et même du contexte de la LCEE en général.

Points positifs du C-9 :

Un certain nombre de résultats positifs ont été atteints à l'étape du Comité en ce qui a trait au projet de loi :

- L'établissement de la portée de l'évaluation serait obligatoire au début du processus d'évaluation environnementale. Cela permettrait tant au promoteur du projet qu'aux groupes intéressés dans la population de

mieux comprendre toute l'ampleur du projet avant que l'on présente des soumissions ou des objections, d'où une confiance accrue dans le processus.

- On a ajouté aux dispositions concernant le registre en ligne qu'il faudrait mettre l'information à la disposition des parties intéressées sur demande. Voilà qui accroît sensiblement la transparence. Toute motion du gouvernement visant à modifier cet article devrait préciser explicitement que des versions imprimées seront disponibles sur demande.

- Des délais raisonnables ont été prévus pour remettre la documentation. On a accepté les amendements de l'Alliance voulant que l'information figure au registre en temps opportun pour apaiser les préoccupations avant que des problèmes importants surgissent.

- La disposition relative à l'examen après sept ans permettra d'ouvrir toute la Loi pour l'améliorer et non simplement des articles que le gouvernement juge importants comme ce fût le cas cette fois-ci.

Points négatifs du C-9 :

Les résultats négatifs du C-9 sont les suivants :

- Les sociétés d'État ont été soustraites à l'application de la LCEE et seront autorisées d'ici trois ans à créer un règlement distinct régissant l'évaluation environnementale. Le gouvernement n'a pas bien expliqué pourquoi une réglementation distincte serait nécessaire pour une poignée de sociétés d'État. Fait troublant, les membres du Comité ont voté démocratiquement pour que les sociétés d'État soient visées par la LCEE. Cette décision démocratique a pourtant été renversée par l'ingérence du BPM et du BPC et l'on a ajouté des exemptions pour les sociétés d'État.

- Le C-9 modifie le paragraphe 23(2) de la Loi pour permettre au ministre de l'Environnement de rouvrir une évaluation environnementale et de reconsulter le public avant de faire connaître sa décision. Le ministre pourrait alors retarder une décision simplement parce que le dossier est névralgique sur le plan politique. Ce pouvoir discrétionnaire pourrait donner lieu à des abus et semble très peu justifié autrement que par l'opportunisme politique.

- L'Alliance a exercé des pressions pour que les autorités municipales et locales d'aménagement du territoire puissent contribuer au processus d'évaluation autant que les bandes des Premières nations. Il est tout à fait logique de consulter les administrations locales concernant les décisions qui les toucheront directement. Ces amendements ont été défaits au Comité et les administrations locales continueront d'être très peu protégées par la LCEE.

Réaction spécifique à Au-delà du projet de loi C-9 :

L'Opposition officielle croit que le mécanisme d'examen après sept ans ajouté au projet de loi à l'étape du Comité répondra adéquatement à des lacunes de la LCEE. La rédaction de Au-delà du projet de loi C-9 dans ce contexte semble inutile et vise principalement à revoir des décisions prises par le Comité.

L'évaluation environnementale fédérale fait-elle une différence?

L'Opposition officielle est d'accord avec le rapport en ce qui concerne la sensibilisation plus grande à l'évaluation environnementale. Nous sommes d'accord aussi pour dire que celle-ci devrait donner des écosystèmes forts et une bonne participation du public. Mais le rapport parle également de bénéfice pour l'environnement parmi les objectifs de la Loi. Or, le préambule de la Loi dit qu'elle **« vise au développement durable par des actions de conservation et d'amélioration de la qualité de l'environnement » tandis que l'objet est de « prendre des mesures à l'égard de tout projet susceptible d'avoir des effets environnementaux en se fondant sur un jugement éclairé quant à ces effets ».** Ce sont les objectifs de la LCEE et ils sont conformes à la philosophie de l'Alliance selon laquelle il faut trouver un équilibre entre l'aménagement et la protection de l'environnement. Bien que le bénéfice pour l'environnement soit un objectif louable, il est aussi extrêmement vague et l'on pourrait considérer qu'il outrepasse le mandat du C-9 et de la LCEE. C'est pourquoi nous rejetons l'affirmation du contraire dans *Au-delà du projet de loi C-9.*

Se servir de l'évaluation environnementale dans les grands dossiers environnementaux :

L'idée de faire de la LCEE un mécanisme pour évaluer les dangers des émissions de gaz à effet de serre est tout à fait inappropriée. L'Opposition officielle s'oppose au Protocole de Kyoto dans les termes les plus vigoureux et ne participera pas à un rapport essayant d'établir un lien entre ce traité voué à l'échec et l'évaluation environnementale au Canada. C'est un exemple typique de gaspillage de ressources environnementales importantes dans la lutte peu avisée contre le réchauffement de la planète que représente Kyoto.

L'évaluation environnementale est-elle profitable à l'environnement?

L'Opposition officielle est d'accord avec l'observation suivante du commissaire à l'environnement et au développement durable (paragraphe 6.5, chapitre 6, rapport de 1998) : « Le gouvernement fédéral ne recueille pas l'information nécessaire pour dire aux Canadiens si l'évaluation environnementale permet ou non d'atteindre les résultats escomptés. » Mesurer les résultats n'est pas le fort du gouvernement fédéral comme on l'a vu récemment dans le dossier du registre des armes à feu et celui de la vérification de la TPS.

Une vision claire de l'évaluation environnementale :

Au-delà du projet de loi C-9 le dit bien : l'accent mis sur le processus doit se traduire par des résultats concrets. Nous sommes d'accord pour dire que le processus doit déboucher sur des résultats. Mais c'est un point qu'il convient d'étudier dans le cadre de l'examen de la LCEE après sept ans et non tout de suite après l'étude de la législation.

Application efficace des responsabilités environnementales :

Au-delà du projet de loi C-9 préconise la création d'un organisme indépendant qui établira un système de permis et réglementera les mesures d'atténuation. Nous craignons qu'un tel organisme ne soit guère plus qu'un autre palier de bureaucratie. Tant que l'on n'aura pas démontré clairement qu'un tel organisme ferait plus qu'occasionner des dépenses, cette mesure sera prématurée.

Utiliser l'évaluation environnementale comme un outil constructif pour améliorer les projets :

Nous appuyons la recommandation du rapport visant à utiliser la LCEE comme un outil constructif pour améliorer la viabilité d'un projet et éviter les dépassements de coûts par la suite. Or, avant le dépôt du rapport à la Chambre, la recommandation a été malencontreusement modifiée : on a supprimé l'incitation à réduire les coûts. Faire de la LCEE un outil constructif devrait consister notamment à mettre l'accent sur les coûts pour les promoteurs.

Examen public des projets d'importance canadienne :

La tentative d'appliquer la LCEE à des domaines de compétence purement provinciaux est tout à fait inconstitutionnelle au point 4.4 de *Au-delà du projet de loi C-9*. Une expression comme « l'importance pour tout le Canada » semble davantage conçue pour déborder du cadre de la LCEE que pour s'assurer qu'on emploie les bons mécanismes d'examen.

Toute tentative visant à instituer un examen automatique par une commission ou un examen conjoint à l'égard de projets situés à l'extérieur du champ d'action fédéral va à l'encontre des responsabilités historiques et de la division des pouvoirs en vertu des actes constitutionnels de 1867 et de 1982. Le paragraphe 92A(1) de l'Acte constitutionnel de 1867 (Acte de l'Amérique du Nord Britannique) se lit comme suit :

> *La législature de chaque province a compétence exclusive pour légiférer dans les domaines suivants :*
>
> *a) Prospection des ressources naturelles non renouvelables de la province;*
>
> *b) Exploitation, conservation et gestion des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, y compris leur rythme de production primaire;*
>
> *c) Exploitation, conservation et gestion des sites et des installations de génération et de production d'énergie électrique.*

Les propositions contenues dans *Au-delà du projet de loi C-9* débordent des pouvoirs fédéraux et empiètent dans le champ de compétence des provinces. Elles créent en outre un chevauchement administratif inutile.

Évaluation des effets environnementaux cumulatifs :

Au-delà du projet de loi C-9 exprime la crainte que des projets multiples mais distincts aient des effets cumulatifs qui ne soient pas visés par chaque évaluation environnementale. On propose dès lors de faire équipe avec d'autres ordres de gouvernement, à un seuil donné de déclenchement, et de faire des évaluations régionales des effets cumulatifs. L'Opposition officielle est en faveur de réduire les chevauchements mais craint que ces mesures pourraient permettre à l'autorité fédérale de s'ingérer dans les évaluations environnementales provinciales ou locales.

Respecter les engagements fédéraux en matière d'environnement par l'évaluation environnementale :

Au-delà du projet de loi C-9 cherche à lier les obligations internationales du Canada comme le Protocole de Kyoto à nos lois nationales d'évaluation environnementale et donne en exemple les émissions de gaz à effet de serre des sables bitumineux de l'Athabasca. On préconise aussi un agenda axé d'abord sur la conservation. C'est tout à fait en dehors de la LCEE et ça devrait le rester.

L'équilibre qui existe en ce moment dans la LCEE et les amendements au projet de loi C-9 est approprié et on doit lui donner la possibilité de faire ses preuves. Là encore, la conservation est un objectif important, mais l'expression utilisée dans le rapport pourrait donner lieu à un préjugé déraisonnable qui nuirait à tout nouveau développement.

Promotion d'une participation significative du public :

L'Opposition officielle est d'accord pour dire qu'il faut des mécanismes plus puissants de consultation du public. Malheureusement, *Au-delà du projet de loi C-9* compte exagérément sur l'examen par une commission pour y parvenir. C'est une optique trop étroite. La participation du public a été améliorée par les amendements au C-9. Même si on peut toujours faire mieux, il y aurait lieu qu'une commission fasse un examen lorsque l'envergure d'un projet le justifie et non simplement pour accroître la participation du public.

Incorporation du point de vue autochtone :

Durant l'étude du Comité, l'Alliance a préconisé l'inclusion des autorités locales d'aménagement du territoire de la même manière qu'on l'a proposé pour les Premières nations. Tout changement envisagé à la Loi devrait refléter la nécessité de traiter également les autres communautés locales au Canada sur la question de l'évaluation environnementale. Ce débat est laissé de côté dans *Au-delà du projet de loi C-9*.

Amélioration de l'évaluation environnementale stratégique :

L'Opposition officielle est en faveur d'améliorer l'évaluation environnementale stratégique pourvu que les améliorations ne soient pas le reflet de l'abus du pouvoir fédéral si évident à d'autres égards dans *Au-delà du projet de loi C-9.*

Conclusion

Le C-9 franchit un pas modeste mais réel vers la coopération entre le secteur privé et les groupes de protection de l'environnement. Il contient également des mesures importantes de participation du public en plus de diminuer les litiges et d'accroître la confiance de part et d'autre. Comme nous l'avons vu, il est loin d'être parfait. Il demeure tout de même une mesure positive qui permet un second regard dans sept ans.

En revanche, le rapport est biaisé, partial et complètement contraire à l'esprit de collaboration édifié au sein du Comité.

Les organisations environnementales, les représentants du gouvernement et de l'industrie et les citoyens canadiens ont tous fait des témoignages de grande valeur sur la question de l'évaluation environnementale. Or, aucun représentant de l'industrie n'est cité dans *Au-delà du projet de loi C-9*.

Au-delà du projet de loi C-9 est hors mandat, déséquilibré et contraire à la Constitution. Certaines propositions et observations méritent d'être étudiées de plus près, et même dans certains cas d'être appuyées, mais l'ensemble est fondamentalement déficient et manque d'esprit de consensus, que ce soit entre les membres du Comité ou entre les présentateurs que le Comité a entendus durant l'étude du projet de loi.

Pour ces motifs, l'Opposition officielle recommande vivement au gouvernement de rejeter *Au-delà du projet de loi C-9*.

Recommandations :

1. **L'OPPOSITION OFFICIELLE RECOMMANDE QUE DANS LES DOUZE MOIS SUIVANT L'ADOPTION DU PROJET DE LOI C-9, LE GOUVERNEMENT DRESSE UNE LISTE DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT NÉCESSITANT UNE EXEMPTION SPÉCIALE DES MESURES RÉGLEMENTAIRES D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET JUSTIFIE LE BIEN-FONDÉ DES EXEMPTIONS.**

1.1 **L'OPPOSITION OFFICIELLE RECOMMANDE EN OUTRE QUE TOUTE SOCIÉTÉ D'ÉTAT NON NOMMÉE SOIT RÉGIE PAR UN RÈGLEMENT FÉDÉRAL STANDARD D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE.**

2. **L'OPPOSITION OFFICIELLE RECOMMANDE QUE L'EXAMEN DE LA LCEE APRÈS SEPT ANS PORTE UNE ATTENTION PARTICULIÈRE AU RECOURS AU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DU MINISTRE PRÉVU AU PARAGRAPHE 23(2) DE LA LOI ET DÉTERMINE SI CE POUVOIR EST NÉCESSAIRE POUR RENDRE LE PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE JUSTE ET EFFICACE.**

3. **L'OPPOSITION OFFICIELLE RECOMMANDE QUE L'EXAMEN DE LA LCEE APRÈS SEPT ANS PORTE UNE ATTENTION PARTICULIÈRE À LA CAPACITÉ DES AUTORITÉS LOCALES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE CONTRIBUER AUX DÉCISIONS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE QUI TOUCHENT DIRECTEMENT LEUR TERRITOIRE.**

Le tout respectueusement soumis,

Gary Lunn, député
Saanich—Gulf Islands

Opinion dissidente du Bloc Québécois
au rapport du Comité permanent de l'Environnement et du Développement durable :

« AU-DELÀ DU PROJET DE LOI C-9 : VERS UNE NOUVELLE VISION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE »

Le Québec a toujours rejeté un processus par lequel le gouvernement fédéral déciderait d'approuver ou non des projets ayant possiblement un impact environnemental.

À cet égard, le Ministre de l'Environnement du Québec écrivait, le 28 février 1992, une lettre au Ministre de l'Environnement du Canada de l'époque afin de manifester son opposition au projet de loi sur le processus fédéral d'évaluation environnementale. Dans cette lettre, le Ministre québécois indique que «nous croyons que les dispositions actuelles du projet de loi sont loin d'être adéquates pour éliminer toute possibilité de chevauchement et donner ouverture à des accords concrets sur des modalités d'applications de nos procédures respectives ».

L'Assemblée nationale du Québec adoptait même, en 1992, une motion unanime dénonçant la démarche du gouvernement fédéral qui empiétait dans un champ de compétence du Québec. La motion stipulait : « Que l'Assemblée nationale désapprouve vivement le projet de loi du gouvernement fédéral, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale, puisque le projet de loi est contraire aux intérêts supérieurs du Québec et s'oppose à son adoption par le Parlement fédéral ». Depuis ce temps, le gouvernement du Québec ne participait pas aux discussions sur la question.

Plus récemment, les libéraux du Québec s'engageaient, advenant leur élection, ce qui fut le cas, à conclure rapidement une entente avec les autorités fédérales pour harmoniser, voire déléguer au Québec le processus d'évaluation environnementale.

Rappelons-nous le projet de centrale hydroélectrique sur la rivière de Toulnustouc et de l'ingérence du gouvernement fédéral en 2001 qui avait retardé de plusieurs mois ce projet d'une importance capitale pour la région concernée. En effet, après analyse des impacts environnementaux du projet, des consultations publiques à Baie-Comeau et à Betsiamites, 13 séances publiques, la participation de quelque 650 personnes aux travaux de la Commission, 31 mémoires déposés, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) donnait son aval à ce vaste projet, en juin 2001. La centrale hydroélectrique allait générer jusqu'à 800 emplois par année, au plus fort des travaux et susciter des retombées économiques annuelles de l'ordre de 1,2 million $. Mais, après avoir attendu la fin des consultations publiques provinciales, le Ministère fédéral de l'Environnement avait alors décidé de lancer son propre processus d'évaluation, provoquant un dédoublement d'une analyse complète déjà effectuée par le Québec.

Le Québec tient à ce que tous les projets en son territoire, peu importe si le fédéral y participe ou non, soient soumis à son propre processus d'évaluation environnementale assuré par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

Ce processus québécois :

- est plus transparent par rapport à la participation du public;
- est indépendant par rapport à la philosophie d'auto-évaluation du fédéral;
- exclut moins de projets à la base et donc protège de manière plus étendue l'environnement;
- est moins complexe qu'au niveau fédéral;
- est plus homogène, donc plus prévisible, puisqu'il est assuré par une seule entité au lieu de différents ministères fédéraux;
- possède des délais clairement établis, contrairement au processus fédéral qui ne donne jamais de limite de temps très précise.

Le Comité permanent de l'Environnement et du Développement durable nous propose une nouvelle vision de l'évaluation environnementale. Mais fondamentalement, ce dernier continue de refuser que l'autorité du Québec soit la seule autorité responsable de l'évaluation environnementale des projets réalisés sur son territoire. Cette non-reconnaissance du processus québécois d'évaluation environnementale nie les revendications légitimes des intérêts du Québec dans ce domaine.

De plus, le Comité refuse de soustraire, comme le fait la Loi sur la qualité de l'environnement, le peuple Cri au processus fédéral d'évaluation environnementale en vertu des dispositions de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois qui prévoit déjà des évaluations environnementales. À cet égard, nous appuyons la requête du Grand Conseil des Cris qui confère au peuple Cri, par l'article 22 de la Convention, un statut spécial.

En conclusion, c'est au Québec que revient le droit et le devoir d'évaluer l'impact environnemental des projets sur son territoire. Toute duplication aurait pour conséquence l'alourdissement des structures d'évaluation et le gaspillage de ressources qui pourraient être utilisées plus efficacement pour le bénéfice de l'environnement.

* * *

OPINION DISSIDENTE SUR LE PROJET DE LOI C-9

Joe Comartin, député (Windsor—St. Clair)

Contexte

Le projet de loi C-9 et son prédécesseur C-19 découlent de l'examen obligatoire requis par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE).* Issue du projet de loi C-13, cette loi proclamée en 1992 est entrée en vigueur en janvier 1995. Son article 72 demande au Ministre d'entreprendre l'examen complet de ses dispositions et de son fonctionnement cinq ans après son entrée en vigueur. Il est prévu que dans l'année qui suit l'examen, le Ministre dépose un rapport pour examen au Parlement, incluant tout changement recommandé. Des discussions et consultations ont eu lieu entre décembre 1999 et mars 2000, après quoi le projet de loi C-19 a été déposé le 20 mars 2001.

Dès le départ, l'examen souffrait de lacunes fondamentales. Le rapport du Ministre omettait les déficiences sérieuses révélées par cinq années de fonctionnement de la LCEE. Les participants ont signalé des progrès réalisés en planification environnementale, mais souligné des lacunes sérieuses dans des domaines comme la viabilité, la coordination régionale de la planification et des politiques, le choix des autres options de développement, l'affectation traditionnelle du sol et la participation autochtone, la dévolution aux autres gouvernements et, peut-être surtout, le manque de véritables mesures d'application.

Les néo-démocrates avaient des réserves sur le projet de loi parce qu'il ne corrigeait pas suffisamment ces problèmes et d'autres. Au départ, notre opposition reposait sur le fait que selon nous le projet de loi ne répondait pas à trois grands critères :

- La *Loi* actuelle ne va pas assez loin pour protéger l'environnement et les changements proposés dans le projet de loi C-9 l'affaiblissaient davantage.

- Le projet de loi tente de simplifier et d'accélérer le processus d'évaluation et d'examen apparemment au bénéfice des promoteurs et du secteur privé plutôt que de protéger l'environnement et le public.

- Le projet de loi ne propose guère de mesures pour renforcer et améliorer la protection de l'environnement.

Dans le débat sur le projet de loi et pendant les audiences du Comité, nous avons soulevé ces problèmes, ainsi que le manque d'efficacité, de transparence et d'efficience de l'EE.

Après examen du projet de loi et en consultation avec divers experts juridiques, autochtones et environnementaux, le NPD a présenté plus de 50 amendements pour corriger les lacunes de la loi. Certains ont été adoptés, mais la plupart ont été rejetés. Malgré nos réserves à l'origine sur le projet de loi, nous avons collaboré avec les intervenants pendant les audiences pour tenter d'améliorer une loi que nous jugions trop limitée.

Au dépôt du projet de loi, le Ministre a formulé trois objectifs pour le renouvellement de l'EE fédérale : plus de certitude, de prévisibilité et de rapidité pour tous les participants; amélioration de la qualité des évaluations; participation plus significative du public.

Le projet de loi et ses amendements corrigent une partie des problèmes de rendement du processus, mais on ne voit pas comment il améliore l'efficacité ou la transparence de l'EE.

Beaucoup de groupes et d'individus ont parlé de la nécessité de revoir tout le processus d'évaluation. L'Association canadienne du droit de l'environnement insiste dans son mémoire au Comité sur la nécessité de revoir tout le processus sans se limiter aux changements apportés par le projet de loi : « dans sa forme actuelle, la LCEE continuera d'être appliquée à moins de travaux, avec guère de possibilités d'une participation significative du public »[1].

Rapport du Comité

Nous appuyons en principe certaines recommandations et affirmations du rapport, mais nous n'endossons pas tout le document car il ne répond pas correctement aux problèmes que les néo-démocrates ont clairement formulés.

Le rapport final a été dilué par de nombreuses révisions. Il semble que beaucoup de concessions ont été faites pour apaiser le Conseil privé et le Bureau du premier Ministre et non pour corriger les lacunes du processus d'évaluation. Nous maintenons que les amendements proposés et le rapport vont dans le sens du « plus petit dénominateur commun » pour l'EE.

Il est aussi regrettable que le libellé assez ferme du rapport ne soit pas repris dans les recommandations. En outre, les recommandations n'ont rien d'exécutoire pour le gouvernement.

---

1 Mémoire de l'Association canadienne du droit de l'environnement sur le projet de loi C-19 : *Loi* modifiant la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, janvier 2002.*

Comme on l'a écrit plus haut, une des doléances du NPD concerne la simplification ou harmonisation du processus d'évaluation. Nos craintes à ce sujet semblent justifiées par l'article 1.3 du rapport qui donne en exemple l'accord d'harmonisation fédéral-provincial qui couvre notamment les questions « de collaboration, d'incertitude et de double emploi ».

Pourtant, bon nombre des amendements déposés par le NPD pour accroître la certitude et réduire le dédoublement ont été défaits par la majorité gouvernementale au Comité.

L'article 1.5 du rapport affirme que : « la question centrale est de savoir si l'EE fédéral apporte une contribution importante au développement durable et sert à prendre des décisions qui favorisent la santé de l'environnement. Si la réponse à cette question est négative, il faut d'abord modifier la procédure d'EE. »

Beaucoup de témoins ont dit au Comité que l'évaluation fédérale ne fait justement pas de contribution importante au développement durable. Pourtant, le rapport ne recommande aucun changement immédiat au processus ni ne recommande de faire primer ces changements dans les prochaines révisions de la *Loi*.

Autre exemple de notre dissidence par rapport au rapport, l'article 2.3 affirme que selon le Comité, « les objectifs du projet de loi étaient fort louables, et le projet de loi aurait pour effet d'améliorer la LCEE et l'EE fédéral globalement.

Nous ne sommes pas convaincus que le projet de loi apporte de nettes améliorations aux objectifs énoncés du processus d'évaluation. Selon nous, il ne répond même pas de façon satisfaisante aux trois objectifs énoncés au départ par le Ministre.

Un autre désaccord figure à la section 2.8 : « Nous examinons ici les secteurs où la perspective fédérale actuelle n'a pas donné de résultats et nous énumérons un certain nombre des enjeux qui demeurent, puis nous recommanderons des mesures. Le rapport a trait aux questions de fond suivantes : [...] comment améliorer le processus fédéral d'EE pour mieux atteindre les objectifs de développement durable? »

Cependant, le rapport ne considère ni l'ensemble du processus d'évaluation ni l'atteinte des objectifs du développement durable. Rien dans le rapport ou le projet de loi ne rassure sur le fait que les lacunes de la *Loi* et du processus d'évaluation seront corrigées.

Durant l'examen du projet de loi, le Comité a également entendu des témoins traiter des problèmes de l'auto-évaluation, du fait que l'organe de réglementation ne déclenche pas le processus à temps et l'absence d'une participation significative et opportune du public. Ces problèmes ne sont corrigés ni dans le projet de loi ni dans les recommandations du rapport. En outre, ce dernier ne recommande rien de sérieux sur l'application ou les mécanismes de contrôle pour garantir que l'État fédéral respecte la *Loi*.

Ce ne sont là que quelques exemples qui montrent à quel point le rapport et le projet de loi ne répondent pas aux doléances des néo-démocrates.

Recommandations

Il est décevant de voir tant de temps et de travail aboutir à un document aussi maigre. De nombreux témoins ont parlé de la nécessité de simplifier le processus d'évaluation et la *Loi*. En dernière analyse, le projet de loi C-9 ne fait pas grand-chose pour l'atteinte de ces objectifs et laisse aux Canadiens une loi complexe et inaccessible. Étant donné les lacunes de la *Loi* existant et des changements proposés, le NPD recommande le dépôt d'une *Loi sur l'évaluation environnementale* entièrement nouvelle, qui créerait un processus d'EE succinct et direct imposant à l'État la transparence nécessaire et permettant une participation significative du public.

Dès le départ et pendant tout le processus, le gouvernement a maintenu que la *Loi* existante est la seule option disponible au Canada. Cela est absolument faux. D'autres avis ont été présentés, plusieurs autres lois ont été suggérées. Nous en donnons un modèle en annexe A à titre d'exemple. Ce modèle de loi corrige simplement et rapidement six grandes lacunes de la loi actuelle tout en tout en respectant le modèle de LCEE : 1) portée réelle du projet à évaluer; 2) définition de l'« effet environnemental négatif important »; 3) dépôt en temps opportun de renseignements significatifs sur le projet; 4) participation significative et opportune du public; 5) recours accru à l'examen par des groupes simplifiés; 6) peines pour les infractions.

En conclusion, nous ne pouvons pas appuyer dans son ensemble le projet de loi C-9 ni les recommandations du rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable. Le NPD appuie fermement l'objectif d'améliorer le processus d'évaluation environnementale pour le rendre plus responsable et transparent et pour mieux protéger notre environnement. Par conséquent, à regret, parce que les lacunes de la LCEE ne sont pas vraiment corrigées dans le projet de loi ni les recommandations du rapport, nous sommes forcés de manifester notre dissidence par rapport à la majorité du Comité.

APPENDICE A : MODÈLE — *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE*

1. Le présent régime a pour objet de permettre de planifier les projets de manière à éviter ou à atténuer leurs effets environnementaux négatifs importants.

2. Les définitions qui suivent s'appliquent au présent régime.

« Agence » L'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

« Évaluation » L'évaluation comprend les étapes suivantes, qui consistent
a) à établir la portée de l'évaluation, afin que tous les aspects du projet qui sont susceptibles d'avoir des effets environnementaux négatifs importants soient évalués;
b) à décrire l'état actuel de l'environnement qui sera touché avant la mise en chantier du projet;
c) à prévoir, à la lumière des résultats obtenus aux étapes *a*) et *b*), les effets environnementaux négatifs du projet et leur degré de probabilité;
d) à prévoir, à la lumière des résultats obtenus à l'étape *c*), les effets négatifs cumulatifs qui sont susceptibles de découler de la combinaison du projet et d'autres projets et activités menés à terme, en cours ou dont il est raisonnable de croire qu'ils seront mis en œuvre;
e) à déterminer, à la lumière des résultats obtenus aux étapes *a*), *b*), *c*) et *d*), l'importance des effets prévus, indépendamment des mesures d'atténuation; et
f) à déterminer, à la lumière des résultats obtenus à l'étape *e*), l'importance des effets prévus, compte tenu des mesures d'atténuation.

« consulter » ou « consultation » L'action de consulter consiste à donner à la personne ou à l'organisation consultée
a) un avis décrivant la question à trancher avec suffisamment de détails pour lui permettre de rédiger des arguments, conformément aux règlements pris sur le sujet;
b) un délai raisonnable pour lui permettre de rédiger les arguments;
c) la possibilité de présenter ses arguments; et
d) l'assurance que le gouvernement fédéral examinera sérieusement les arguments présentés.

« environnement » Ensemble des conditions et des éléments naturels de la Terre, notamment
a) l'air, le sol et l'eau;
b) toutes les couches de l'atmosphère;
c) toutes les matières organiques et inorganiques ainsi que les êtres vivants;
d) les systèmes naturels en interaction qui comprennent les éléments visés aux alinéas a), b) et c);
e) les caractéristiques ou conditions sociales, économiques, culturelles et patrimoniales qui ont une influence sur la vie des personnes et des collectivités.

« gouvernement fédéral » La Couronne aux droits du Canada, y compris
a) les ministres nommés par le gouverneur en conseil ainsi que leurs ministères et les agences de ceux-ci; et
b) les sociétés d'État et autres personnes morales établies au Canada dont les membres du conseil d'administration sont nommés par la Couronne aux droits du Canada ou par des ministres nommés par le gouverneur en conseil.

« projet » Proposition de réalisation d'un ouvrage ou d'exercice d'une activité concrète, ou proposition de modification à un ouvrage ou à une activité concrète existants, y compris toute autre proposition de réalisation d'un ouvrage ou d'exercice d'une activité concrète (i) qui en dépend par son objet, sa fonction ou son ampleur ou (ii) qui est planifié ou conçu conjointement avec le projet.

« important » Se dit de tout effet environnemental négatif

a) qui se produit dans plus d'une sphère de compétence, qu'elle soit provinciale, territoriale ou internationale;

b) qui est produit par une source de rejets dont on s'attend qu'elle continue d'en produire pendant plus d'une génération humaine;

c) qui contrevient à une norme applicable prévue par le droit national canadien ou par un accord national ou international appliqué par le gouvernement fédéral; ou
d) qui est considéré comme important dans la réglementation.

PARTIE UN : APPLICATION

3. En vertu du présent régime, doivent être faites, dans toute la mesure du possible,
a) une évaluation rapide, impartiale et effectuée par un expert de tout projet dont l'ensemble ou une partie oblige le gouvernement du Canada à décider, notamment, de le proposer, de le financer, de l'approuver ou d'y affecter des terres; et
b) la coordination de toute évaluation ou décision exigée du gouvernement fédéral et de celles qui émanent d'autres instances revendiquant le pouvoir de réglementer tout ou partie du projet.

4. Nonobstant l'article 3, le gouverneur en conseil peut, par règlement, ordonner qu'un projet ou une catégorie de projets
a) soient soustraits à l'évaluation parce qu'ils n'ont aucun effet environnemental négatif ou
b) fassent l'objet d'une évaluation modifiée dans la mesure nécessaire pour éviter
(1) le dédoublement d'une évaluation ou d'un processus enclenché par une autre instance; ou
(2) un conflit dans les relations internationales du Canada.

5. (1) Lorsqu'un projet, ou une de ses parties, faisant l'objet d'une évaluation doit ou peut requérir plusieurs décisions du gouvernement fédéral, celles-ci sont coordonnées de manière à éviter autant que possible que plus d'une seule évaluation ne soit faite.
(2) Lorsqu'un projet peut requérir une décision du gouvernement fédéral et, partant, une évaluation sous le régime de la présente loi, l'autorité fédérale à qui incombe la décision commence l'évaluation dans les meilleurs délais afin de la faire coïncider avec les premières phases de la planification du projet, à commencer par l'étude de préfaisabilité.

6. Il est entendu que
a) lorsque, au terme d'une évaluation faite sous le régime de la présente loi, le promoteur propose une modification à l'égard d'un projet qui n'était pas visé par l'évaluation, le gouvernement fédéral exige que le projet modifié soit évalué et prend toute décision nécessaire pour permettre les évaluations requises par d'autres lois, le cas échéant, sauf si la présente loi soustrait la modification à l'évaluation;
b) lorsqu'un projet doit faire l'objet d'une évaluation sous le régime de la présente loi, le gouvernement fédéral ne prend aucune décision à l'égard du projet avant la fin de l'évaluation.

PARTIE DEUX
PROCESSUS D'ÉVALUATION

7. L'évaluation comporte un examen préalable, un examen par une commission ou les deux.

8. (1) Pour déterminer l'importance des effets environnementaux négatifs d'un projet, l'évaluation classe chacun des effets dont l'évaluation est exigée dans une des catégories suivantes :
a) minimes, même sans mesure d'atténuation;
b) minimes, avec une mesure d'atténuation précise dont l'efficacité est prouvée;
c) important; ou
d) incertain.
(2) Lorsque l'évaluation démontre que chacun des effets environnementaux potentiellement importants d'un projet est minime, l'autorité fédérale à qui incombe la décision peut, sous réserve de conformité parfaite à la présente loi, prendre sa décision au sujet du projet.
(3) Lorsque l'évaluation conclut qu'au moins un des effets environnementaux qui ont été évalués est important ou incertain, l'autorité fédérale à qui incombe la décision ne peut prendre sa décision tant qu'une commission n'a pas examiné le projet.

Examen préalable

9. (1) L'examen préalable comporte :
(i) une évaluation permettant de planifier le projet de manière à éviter ou à atténuer ses effets environnementaux négatifs directs, indirects ou cumulatifs, surtout s'ils risquent d'être importants;
(ii) tout document nécessaire pour savoir comment l'examen préalable a été planifié, du début de la planification jusqu'à la publication des conclusions de l'examen, y compris l'ensemble des données, études et mémoires recueillis ou produits;
(iii) un rapport décrivant chaque étape de l'examen préalable et établissant le programme de surveillance conçu en vue de mesurer les effets prévus du projet.
(2) Le rapport d'examen préalable compte au plus 25 pages, sauf circonstances particulières.

Examen par une commission

10. (1) Sous réserve du paragraphe (2), l'examen de la commission comporte :
(i) l'examen des décisions prises par le ministre
a) pour nommer à la commission des membres experts et impartiaux et un président choisis parmi des personnes sans lien avec le gouvernement;
b) pour donner un mandat adéquat aux membres de la commission, après avoir rigoureusement examiné la nature du projet, ses effets potentiels et l'existence de solutions de rechange permettant de les éviter ou de les atténuer;
c) pour décider si l'examen sera (c) determine the type of review as either
(1) court, soit d'une durée de moins de 60 jours;
(2) normal, soit d'une durée de 60 à 180 jours; ou
(3) approfondi, soit d'une durée de 180 à 365 jours,
sous réserve de circonstances particulières requérant plus de temps.
(ii) selon les décisions du ministre, un examen public fait par la commission, administré par l'Agence et consistant
a) à donner au promoteur des instructions sur l'évaluation qui doit être faite du projet et le délai dans lequel il doit la soumettre à la commission;
b) à ordonner, au besoin, aux agences fédérales possédant les compétences requises de faire des études supplémentaires et d'en soumettre les rapports dans des délais précis et stricts;
c) à tenir des audiences publiques comportant des témoignages faits sous serment et visant à examiner l'évaluation faite du projet et tout autre document pertinent reçu par la commission;
(iii) l'examen de tout document nécessaire pour prendre connaissance des témoignages;
(iv) la production d'un rapport d'au plus 100 pages basé sur les documents et les témoignages reçus lors des audiences, énonçant les conclusions de la commission sur l'évaluation du projet et les motivant.

11. (1) Lorsque la commission a terminé son examen de l'évaluation du projet, celle-ci est communiquée au gouverneur en conseil, qui décide des suites à donner à l'examen de la commission et des décisions que le gouvernement fédéral doit prendre à l'égard du projet.
(2) La décision du gouverneur en conseil doit être compatible avec le rapport de la commission d'examen, mais le gouverneur en conseil peut ne pas tenir compte du rapport, auquel cas il doit motiver sa décision par écrit.

12. Lorsqu'une évaluation entraînant la mise en chantier d'un projet requiert plus d'une décision par le gouvernement fédéral, les autorités fédérales compétentes veillent à ce que leurs décisions et les conditions mises à leur autorisation soient le plus possible compatibles avec l'évaluation faite sous le régime de la présente loi et qu'elles soient coordonnées de manière à éviter tout vide ou chevauchement.

PARTIE TROIS
INFORMATION ET PARTICIPATION

13. (1) Pour toute évaluation faite sous le régime de la présente loi et entraînant la mise en chantier d'un projet,
a) l'autorité fédérale à qui incombe une décision et qui déclenche l'évaluation établit immédiatement et tient un registre de tous les documents qui serviront à l'évaluation et un index complet de ces documents;
c) chaque résident du Canada intéressé par le projet ou l'évaluation de ses effets peut, sur demande, obtenir l'accès à tout document consigné dans le registre, sous réserve des alinéas *e*) et *f*);
d) toute personne ayant accès aux documents ayant servi à l'évaluation peut, sur demande et après avoir accepté de payer des frais de copie et de livraison raisonnables, recevoir rapidement un exemplaire d'un de ces documents;
e) lorsqu'une personne ou un organisme qui a fourni ou peut être requis de fournir un document aux fins de l'évaluation a des motifs raisonnables de croire que le document ne doit en aucune circonstance être divulgué en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, avec ses modifications successives, la personne ou l'organisme peut, au moment de fournir le document à l'autorité fédérale à qui incombe la décision, demander que l'Agence détermine dans quelle mesure le public doit y avoir accès;
f) sur réception d'une demande présentée en vertu de l'alinéa *e*) et du document visé, l'Agence autorise dans les 15 jours la divulgation du document sous le régime de la présente loi, sauf si elle détermine que le document ne doit en aucune circonstance être divulgué en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, avec ses modifications successives, et motive brièvement sa décision.
(2) Lorsqu'une autre instance a un intérêt dans un projet et propose de l'évaluer au moyen d'une procédure publique différente, le ministre peut, de concert avec l'Agence, autoriser la tenue d'audiences mixtes le plus conformes possible aux exigences de la présente loi.

14. (1) Toute autorité fédérale à qui incombe une décision et qui déclenche une évaluation sous le régime de la présente loi fait sans tarder, pendant l'évaluation, des consultations au sujet de tous les projets visés par l'évaluation.
(2) Lorsqu'une personne ou un organisme, après avoir fait une demande conforme à l'article 12 de la présente loi, n'obtient pas, dans la semaine suivant la présentation de la demande et le paiement des frais, un ou des documents qui devraient avoir été consignés dans le registre, la période accordée aux fins des consultations est prolongée de manière à couvrir entièrement le retard.

PARTIE QUATRE
ADMINISTRATION

15. Le gouverneur en conseil peut, par règlement,
a) soustraire un projet ou une catégorie de projets à l'évaluation ou modifier l'évaluation aux termes de l'article 4;
b) décrire les types d'enquêtes ou d'études de préfaisabilité que le promoteur d'un projet peut faire avant que son projet ne soit approuvé sous le régime de la présente loi;
d) désigner les catégories de projets pouvant faire l'objet d'un examen préalable ou d'une évaluation écourtés parce qu'ils ont peu d'envergure, que leurs effets négatifs sont prévisibles et qu'ils projets sont conformes à la réglementation;
e) désigner les catégories de projets pouvant faire immédiatement l'objet d'un examen par une commission;
f) ordonner l'établissement de registres électroniques pour compléménter les registres que la loi exige déjà d'établir;
g) prescrire à quel moment et sous quelle forme les avis exigés par la présente loi doivent être signifiés et en préciser la teneur, et décider quel type d'avis est requis pour chaque catégorie de projets;
h) prescrire les modalités de l'administration de l'Agence, y compris la forme et l'importance de l'aide qu'elle doit apporter aux commissions et le moment auquel elle doit la leur apporter ainsi que la forme de ses décisions relatives à l'accès aux documents ayant servi aux évaluations et le moment où elle doit accorder cet accès;

i) énumérer, à l'égard de projets ou de catégories de projets, d'autres effets environnementaux négatifs importants;
j) prescrire les mesures à prendre au sujet de toute autre question régie par la présente loi.

16. Le ministre peut, de concert avec l'Agence, publier
a) des lignes directrices énonçant la procédure applicable aux différents types d'évaluation, notamment
(i) les examens préalables, ou
(ii les examens par une commission;
b) tout autre document aidant à appliquer la présente loi selon son objectif.

PARTIE CINQ
APPLICATION

17. Quiconque, personne physique ou morale, déroge délibérément à la présente loi ou à tout texte pris en vertu de ses dispositions est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration de culpabilité,
a) d'un emprisonnement maximal de six mois;
b) d'une amende maximale de 100 000 $, pour les personnes physiques, et de 1 000 000 $, pour les agences du gouvernement fédéral ou d'autres gouvernements et les personnes morales;
c) d'une peine ou d'une réduction de ses subventions ou prestations fédérales équivalant en importance au gain financier réalisé ou au temps perdu attribuable à son refus d'obtempérer;
d) d'une combinaison des peines précitées.

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 1er mai 2003
(*Séance n° 22*)

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable se réunit aujourd'hui à 11 h 10, dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de l'hon. Charles L. Caccia, (président).

Membres du Comité présents : Roy Bailey, Bernard Bigras, l'hon. Charles L. Caccia, Joe Comartin, Gary Lunn, Bob Mills, Andy Savoy, Paul Szabo et Alan Tonks.

Aussi présents : De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement : Kristen Douglas et Tim Williams, analystes.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, examen d'une ébauche de rapport intitulée « Au-delà du projet de loi C-9 : vers une nouvelle vision de l'évaluation environnementale ».

Paul Szabo propose, — Que le Comité adopte l'ébauche du rapport (dans sa forme modifiée) comme son 2e rapport à la Chambre et que le titre du rapport soit : « Au-delà du projet de loi C-9 : vers une nouvelle vision de l'évaluation environnementale ».

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu — Que le président soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires à la rédaction et à la typographie, sans en altérer le fond.

Il est convenu — Que, conformément à l'article 108(1)*a*) du Règlement, le Comité autorise l'impression de courtes opinions dissidentes, qui devront être remises au greffier dans les deux langues officielles.

Il est convenu — Que le Comité demande une réponse du gouvernement au rapport, conformément à l'article 109 du Règlement.

Paul Szabo propose, — Que le président soit autorisé à présenter le rapport à la Chambre.

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

À 11 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Eugene Morawski